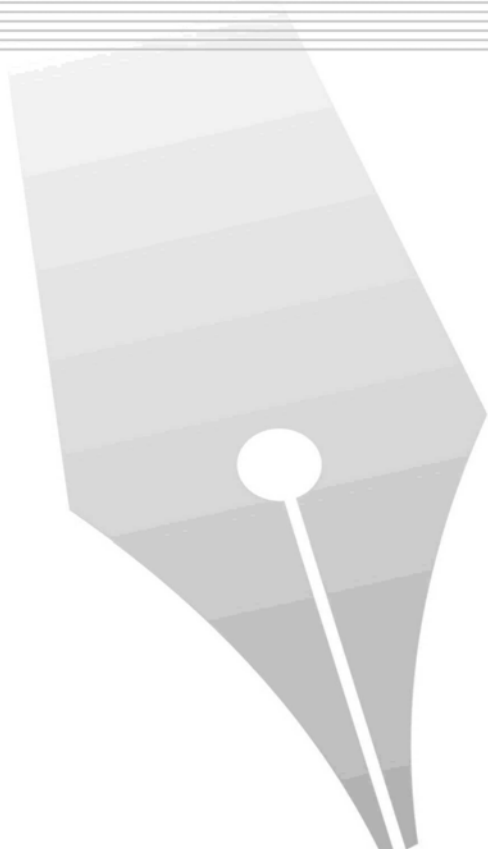


Núcleo de Estudos e Pesquisas  
da Consultoria Legislativa



**RENEGOCIAÇÃO DE DÍVIDA RURAL:  
reflexões sobre o financiamento da  
agricultura brasileira**

Fernando Lagares Távora

Textos para Discussão **146**

Abril/2014

## SENADO FEDERAL

### DIRETORIA GERAL

Antônio Helder Medeiros Rebouças – Diretor Geral

### SECRETARIA GERAL DA MESA

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho – Secretário Geral

### CONSULTORIA LEGISLATIVA

Paulo Fernando Mohn e Souza – Consultor-Geral

### NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Fernando B. Meneguim – Consultor-Geral Adjunto

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

TÁVORA, F. L.. **Renegociação de Dívida Rural: reflexões sobre o financiamento da agricultura brasileira**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/ CONLEG/Senado, abr./2014 (Texto para Discussão nº 146). Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em 11 de abril de 2014.

Núcleo de Estudos e Pesquisas  
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

[conlegestudos@senado.leg.br](mailto:conlegestudos@senado.leg.br)

URL: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos)

ISSN 1983-0645

# **RENEGOCIAÇÃO DE DÍVIDA RURAL: reflexões sobre o financiamento da agricultura brasileira**

## **RESUMO**

O presente trabalho apresenta as razões clássicas para concessão de crédito rural em condições mais favoráveis que as das demais operações de crédito, bem como os fundamentos para renegociação de dívidas rurais nos casos de inadimplência por incapacidade de pagamento.

São estudados, também, o modelo de financiamento da produção agropecuária via crédito rural e o histórico de renegociações de dívidas rurais no Brasil nos últimos anos, que se caracterizou por uma amplo número de leis, com alto custo fiscal, forte componente política e ineficiência econômica.

Nesse contexto, são discutidos criticamente alguns argumentos recorrentes para deflagrar renegociações de dívidas rurais. Por detrás de muitas dessas argumentações, há ruptura do sistema de incentivo à alocação eficiente de recursos e oportunidade para o comportamento *free rider* e de ações *rent seeking*. Tal situação pode levar o sistema de crédito rural à tendência de rápido esgotamento das fontes de financiamento ainda disponíveis e, em consequência, do próprio modelo de financiamento.

Em conclusão, entende-se ser necessária a reformulação do financiamento rural. Assim, são apresentadas propostas para discussão de parâmetros mais objetivos para solução econômica, social e sustentável para concessão de crédito rural com a finalidade de se prevenir o infundável processo de renegociação de dívida rural no Brasil.

**PALAVRAS-CHAVE:** política agrícola, política rural, crédito rural, dívida agrícola, dívida rural, dívida agrária, financiamento rural, seguro rural, renegociação de dívidas rurais, incentivos econômicos, custo fiscal, *rent seeking*, *free rider*.

## **ABSTRACT**

This paper presents the classic reasons for granting rural loans on more favorable conditions than other credit transactions, and the basis for renegotiation of rural debt in case of default by incapacity to pay.

It also analyzes the financing model of agricultural production through agricultural credit and the rural debt renegotiations record in Brazil in recent years, which were characterized by a large number of laws, with high fiscal cost, strong political component and large economic inefficiency.

In this context, it discusses critically some recurring arguments that trigger renegotiation of rural debt. Behind many of these arguments, there is disruption of the incentive system for efficient resource allocation, opening opportunity to free rider and rent seeking behaviors. Such situation may lead the rural credit system to a trend of rapid depletion of the funding sources still available and, therefore, of the funding model itself.

In conclusion, it is understood that the reformulation of rural financing is mandatory. As a result, this paper presents some proposals that intend to contribute to discuss more objective parameters for an economic, social and sustainable solution for granting rural credit, in order to prevent the endless renegotiation process of rural debts in Brazil.

**KEYWORD:** agricultural policy, rural policy, rural credit, agricultural debt, debt rural, agrarian debt, rural finance, rural insurance, rural debts renegotiation, economic incentives, fiscal cost, rent seeking, free rider.

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO: A DIFICULDADE DO PROCESSO DE RENEGOCIAÇÃO DE DÍVIDAS RURAIS NO BRASIL.....	11
1.1 Caracterização do problema.....	11
1.2 Dimensões do crédito rural e do setor agropecuário.....	13
1.3 Insuficiência de informações para um debate mais técnico e racional .....	18
1.4 Grau de inadimplência não é suficiente para juízo de valor .....	20
1.5 A percepção de que os riscos dos refinanciamentos são maiores para a União do que para o sistema financeiro .....	23
1.6 Objetivos do trabalho.....	24
2. RAZÕES PARA RENEGOCIAÇÃO DE DÍVIDAS RURAIS: JUSTIFICAÇÕES TEÓRICAS, PLANOS ECONÔMICOS E ESPECULAÇÕES EMPÍRICAS .....	24
2.1 Concessão de crédito rural em condições mais favoráveis.....	24
2.2 Razões para renegociações de crédito rural .....	26
2.3 Regras para prorrogação automática de operações de crédito rural .....	27
2.4 Razões pelas quais o governo adota políticas públicas em que a sociedade como um todo pode ficar em uma posição de perda de bem estar .....	27
3. NOTAS SOBRE A EVOLUÇÃO RECENTE DO MODELO DE FINANCIAMENTO RURAL NO BRASIL: AINDA A PROCURA DE UMA SOLUÇÃO CONSISTENTE .....	30
3.1 Recursos à vontade e risco da União .....	30
3.2 Indexação do crédito rural e a busca para uma partilha do risco .....	31
3.3 Desindexação, estabilização macroeconômica e fim do aporte direto. ....	35
3.4 Ampla reestruturação da dívida rural, modelo com taxa de juros fixa do crédito rural e reiteradas renegociações.....	36
3.5 Modelo vigente de financiamento do crédito rural: características principais e renegociações .....	38
4. RENEGOCIAÇÃO DE DÍVIDAS RURAIS: HISTÓRICO, DADOS E ANÁLISES DE UM PROCESSO EM CONTINUIDADE. ....	40
4.1 Lei nº 9.138, de 29 de novembro de 1995 (Securitização).....	40
4.2 Resolução CMN nº 2.471, de 26 de fevereiro de 1998 (Pesa). ....	51
4.3 Resolução CMN nº 2.666, de 11 de novembro de 1999 (Recoop). ....	56
4.4 Lei nº 10.177, de 12 de janeiro de 2001 (dívidas rurais dos Fundos Constitucionais).....	57
4.5 Medida Provisória nº 2.196-3, de 24 de agosto de 2001 (Compra de ativos rurais do BB, BNB e Basa pela União). ....	60
4.6 Lei nº 10.437, de 25 de abril de 2002 (Securitização e Pesa). ....	62
4.7 Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003 (Procera e Pronaf). ....	62
4.8 Lei nº 10.823, de 22 de dezembro de 2003 (Pronaf e operações da Sudene). ...	64
4.9 Lei nº 11.011, de 20 de dezembro de 2004 (Pronaf).....	64

4.10	Lei nº 11.322, de 13 de julho de 2006 (Área de abrangência da Sudene e operações do Pronaf). .....	67
4.11	Lei nº 11.755, de 17 de setembro de 2008 (operações diversas). .....	70
4.12	Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010 (operações diversas). .....	76
4.13	Lei nº 12.409, de 25 de maio de 2011 (equalização para BNDES e BNB). ....	77
4.14	Lei nº 12.599, de 23 de março de 2012 (alteração da Lei nº 12.249, de 2010, Pronaf e Banco da Terra). .....	78
4.15	Lei nº 12.716, de 21 de setembro de 2012 (operações do FNE e FNO). .....	78
4.16	Lei nº 12.844, de 2013 (área de abrangência da Sudene, da Sudam e operações do Pronaf). .....	79
4.17	Lei nº 12.872, de 24 de outubro de 2013 (Alteração da Lei nº 12.844, de 2013). .....	86
4.18	Medida Provisória (MPV) nº 636, 27 de dezembro de 2013 (dívida agrária).91	
5.	ARGUMENTOS REITERADOS NAS RENEGOCIAÇÕES DE DÍVIDAS RURAIS: CONTEXTUALIZAÇÃO, CRÍTICAS E FALTA DE SOLUÇÃO. ....	93
5.1	Redução de desigualdades sociais .....	93
5.2	Foco no pequeno produtor rural: a renegociação começa com o pequeno, mas acaba indo até o grande. ....	94
5.3	Real nível do atendimento nas renegociações de dívidas rurais .....	95
5.4	Recuperação da capacidade de pagamento dos produtores rurais .....	96
5.5	A seca atinge a todos igualmente: demanda por melhoria das condições de refinanciamento e oportunidade para agentes praticarem <i>rent seeking</i> .....	97
5.6	O drama dos mutuários adimplentes .....	98
5.7	A questão do financiamento rural em bases não sustentáveis .....	100
5.8	Risco de confisco coletivo de propriedades .....	102
5.9	Subsídios externos e internos elevados direcionados inapropriadamente .....	103
5.10	Inversão do sistema de incentivo eficiente e o sempre presente problema do caroneiro. ....	105
5.11	Razoabilidade e proporcionalidade do Estado nas renegociações de dívida rural	106
6.	PROPOSTAS PARA DISCUSSÃO: UM PONTO DE PARTIDA PARA ABORDAR A QUESTÃO E NÃO UM PONTO DE CHEGADA .....	107
6.1	Zoneamento agro-florestal para concessão de crédito rural. ....	108
6.2	Especificação <i>a priori</i> de limite, abrangência e fonte passíveis de renegociação .....	109
6.3	Redução de desperdício de alimentos e de outras commodities agrícolas.....	110
6.4	Melhoria de infraestrutura e redução do custo Brasil .....	111
6.5	Exigência de seguro ou outra garantia nos financiamentos rurais passíveis de renegociação .....	112
6.6	Individualização de garantia de operações do Pronaf.....	114
6.7	Política diferenciada para o Nordeste .....	115
6.8	Aplicação dos recursos dos Fundos Constitucionais .....	116
6.9	Regras para se evitar infinitas renegociações de dívida rural .....	117

6.10 Aprimoramento da governança na gestão do crédito rural .....	118
7. COMENTÁRIOS, CONCLUSÕES E OBSERVAÇÕES FINAIS.....	120
BIBLIOGRAFIA .....	126

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Os dez maiores valores aplicados no crédito rural no Brasil .....	13
Gráfico 2 – Os dez menores valores aplicados no crédito rural no Brasil.....	14
Gráfico 3 – Evolução de aplicação do crédito rural, 1969 a 2012.....	14
Gráfico 4 – Evolução percentual de aplicação do crédito rural, 1969 a 2012.....	15
Gráfico 5 – Participação Percentual do Agronegócio no PIB do Brasil.....	16
Gráfico 6 – Valores do PIB do Agronegócio Brasileiro, 1994 a 2011 .....	16
Gráfico 7 – Evolução da produção de grãos e da área plantada no Brasil .....	17

## ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1. 1 – Porcentagem de operações de crédito rural em normalidade, em atraso (vencido) e baixado como prejuízo por Região e Brasil – em 31/12/2010 .....	20
Tabela 1. 2 – Porcentagem de operações de crédito rural em normalidade, em atraso (vencido) e baixado como prejuízo por Região e Brasil – em 31/12/2011 .....	21
Tabela 1. 3 – Porcentagem de operações de crédito rural em normalidade, em atraso (vencido) e baixado como prejuízo por Região e Brasil – em 31/12/2012 .....	21
Tabela 1. 4 – Porcentagem de operações de crédito rural em atraso (vencidas) somadas às baixadas como prejuízo por Região e Brasil – em 31/12/2010.....	21
Tabela 1. 5 – Porcentagem de operações de crédito rural em atraso (vencidas) somadas às baixadas como prejuízo por Região e Brasil – em 31/12/2011 .....	22
Tabela 1. 6 – Porcentagem de operações de crédito rural em atraso (vencidas) somadas às baixadas como prejuízo por Região e Brasil – em 31/12/2012.....	22
Tabela 3. 1 – Comparação da TR com a TJLP, 1995 a 2000 .....	32
Tabela 3. 2 – Fontes de recursos de custeio do crédito rural 1994/95 a 2000/2001 .....	33
Tabela 3. 3 – Financiamentos concedidos a produtores e cooperativas por fonte de recursos – 1994 a 2012 .....	34
Tabela 3.4 – Custo com equalização para modalidades selecionadas, 1995 a 2001 .....	36
Tabela 4. 1 – Resumo das condições da Lei nº 9.138, de 1995.....	40
Tabela 4. 2 – Resumo das condições da Lei nº 9.866, de 1999.....	42
Tabela 4. 3 – Resumo das condições da Lei nº 10.437, de 2002.....	43
Tabela 4. 4 – Total de contratos de dívidas rurais no portfólio do BB, posição de janeiro de 1999. ....	44
Tabela 4. 5 – Contratos de dívidas rurais securitizadas do portfólio do BB, 1999. ....	45
Tabela 4. 6 – Relação de contratos de dívidas rurais securitizadas do portfólio do BB por faixa de enquadramento .....	45
Tabela 4. 7 – Relação de valores de dívidas rurais securitizadas do portfólio do BB por faixa de enquadramento.....	45
Tabela 4. 8 – Dívidas rurais securitizadas por fonte de recursos .....	46

Tabela 4.9 – Dívida securitizada por fonte: saldo devedor e valor das parcelas em2001. .....	48
Tabela 4. 10 – Dívida securitizada por faixa, 2001 .....	49
Tabela 4. 11 – Valor presente das dívidas securitizadas, 2002. ....	49
Tabela 4. 12 – Custo estimado do processo de renegociação da Securitização em 200249	
Tabela 4. 13 – Comparativo do custo de oportunidade entre as leis que modificaram as condições de refinanciamento da Securitização em 2002 .....	50
Tabela 4. 14 – Resumo das condições financeiras do Pesa.....	52
Tabela 4. 15 – Simulação do pagamento de juros e da evolução do CTN em operação do Pesa, desconsiderando o IGP-M.....	53
Tabela 4. 16 – Desconto real em valor presente da dívida do Pesa.....	53
Tabela 4. 17 – Simulação do pagamento de juros e da evolução do CTN em operação do Pesa, considerando o IGP-M real e projetado .....	54
Tabela 4. 18 – Saldo contratado e a contratar no Pesa, 2001. ....	55
Tabela 4. 19 – Comparativo de Despesas de Equalização com Instituições Financeiras Não Federais.....	55
Tabela 4. 20 – Histórico da evolução das condições do Recoop.....	56
Tabela 4. 21 – Encargos Financeiros nas operações com Recursos do FCO, do FNO e do FNE.....	58
Tabela 4. 22 – Encargos financeiros para mutuários do FNE .....	59
Tabela 4. 23 – Prazos de financiamento do FNE .....	59
Tabela 4. 24 – Bônus de adimplência e rebates concedidos ao amparo leis de renegociação, por porte do tomador .....	63
Tabela 4. 25 – Encargos financeiros do Pronaf.....	65
Tabela 4. 26 – Limites de financiamentos e prazos dos Grupos do Pronaf.....	66
Tabela 4. 27 – Limites de financiamentos e prazos dos demais programas do Pronaf ..	66
Tabela 4. 28 – Inadimplência nas operações de crédito rural do Banco do Brasil (BB) e do Basa .....	67
Tabela 4. 29 – Resumo das condições do PLC nº 142, de 2005. ....	68
Tabela 4. 30 – Endividamento de operações rurais contratadas até 31/12/1998 – FAT, FNE e BNDES.....	68
Tabela 4. 31 – Resumo das condições da Lei nº 11.322, de 2006.....	69
Tabela 4. 32 – Operações de Securitização, repactuadas nos termos da Lei nº 10.437, de 2002, ou da Lei nº 11.322, de 2006. ....	72
Tabela 4. 33 – Operações de Securitização, não repactuadas nos termos da Lei nº 10.437, de 2002, ou da Lei nº 11.322, de 2006. ....	72
Tabela 4. 34 – Pesa, operações com risco do Tesouro Nacional, dos Fundos Constitucionais ou das instituições financeiras, em situação de inadimplência.....	73
Tabela 4. 35 – Demais operações do Pesa que estejam adimplidas ou que viessem a adimplir-se.....	73
Tabela 4. 36 – Operações do Recoop, com risco integral ou parcial da União ou dos Fundos Constitucionais de Financiamento .....	73
Tabela 4. 37 – Operações do Funcafé objeto de dação em pagamento.....	74
Tabela 4. 38 – Operações do PRLCB, Etapas 1 e 2, não renegociadas anteriormente pela Securitização, pelo Pesa, ou pela Lei nº 11.322, de 2006, e que tenham sido contratadas com risco parcial ou integral do Tesouro Nacional, do Estado da Bahia e do FNE.....	74
Tabela 4. 39 – PRLCB, Etapa 3, não renegociadas anteriormente pela Securitização, pelo Pesa, ou pela Lei nº 11.322, de 2006, e que tenham sido contratadas com risco parcial ou integral do Tesouro Nacional, do Estado da Bahia e do FNE .....	75



Tabela 4. 40 – PRLCB, Etapa 4, não renegociadas anteriormente pela Securitização, pelo Pesa, ou pela Lei nº 11.322, de 2006, e que tenham sido contratadas com risco parcial ou integral do Tesouro Nacional, do Estado da Bahia e do FNE .....	75
Tabela 4. 41 – DAU ou que venham a ser incluídas até 30 de novembro de 2008 (inclusive Prodecer II). .....	75
Tabela 4. 42 – Pronaf grupos “C”, “D” ou “E” – Operações de custeio rural, contratadas nas safras 2003/2004, 2004/2005 ou 2005/2006 (Exceto as operações já lançadas em prejuízo pelo agente financeiro não lastreadas em recursos dos Fundos Constitucionais).....	76
Tabela 4. 43 – Municípios com reconhecimento de situações de emergência ou calamidade pública na Região Nordeste, 2012.....	80
Tabela 4. 44 – Classificação de beneficiários do crédito rural para MCR .....	80
Tabela 4. 45 – Classificação de beneficiários para os FNE.....	81
Tabela 4. 46 – Operações de Crédito Rural – Exceto Pronaf – Posição 31/1/2012 .....	81
Tabela 4. 47 – Valor das Operações de Crédito Rural – Exceto Pronaf – Posição 31/1/2012.....	82
Tabela 4. 48 – Operações de Securitização e Pesa – Posição 31/1/2012 .....	82
Tabela 4. 49 – Parâmetros negociados no âmbito da tramitação da Lei nº 12.844, de 2013 .....	83
Tabela 4. 50 – Rebates da Lei nº 12.844, de 2013, por faixa de financiamento original para municípios do semiárido.....	84
Tabela 4. 51 – Simulação de liquidação de financiamento de mutuário do semiárido da faixa até R\$ 15 mil com base na Lei nº 12.844, de 2013. ....	85
Tabela 4. 52 – Rebates da Lei nº 12.844, de 2013, por faixa de financiamento original para municípios fora do semiárido. ....	86
Tabela 4. 53 – Simulação de liquidação de financiamento de mutuário do semiárido da faixa até R\$ 15 mil com base na Lei nº 12.844, de 2013. ....	86
Tabela 4. 54 – Anexo III: Operações de Crédito Rural inscritas em Dívida Ativa da União de que trata o Art. 8º-A: desconto para liquidação da operação até 31 de dezembro de 2014.....	87
Tabela 4. 55 – Anexo IV: Operações de Crédito Rural inscritas na Dívida Ativa da União de que trata o Art. 8º-A: descontos em caso de renegociação .....	87
Tabela 4. 56 – Simulação de liquidação de operação de mutuário de DAU com base na Lei nº 12.844, de 2013.....	88
Tabela 4. 57 – Simulação de refinanciamento de operação de mutuário de DAU com base na Lei nº 12.844, de 2013.....	88
Tabela 4. 58 – Simulação de pagamento parcial antes da Lei nº 12.872, de 2013, de financiamento de mutuário do semiárido da faixa até R\$ 15 mil.....	89
Tabela 4. 59 – Simulação de pagamento parcial antes da Lei nº 12.872, de 2013, de financiamento de mutuário do semiárido da faixa até R\$ 15 mil.....	90
Tabela 5. 1 – Operações passíveis de renegociação, por faixa de empréstimo. ....	95
Tabela 5. 2 – Atualização para 2012 de valores passíveis de renegociação pelo IPCA e pelo IGPM .....	96
Tabela 5. 3 – Capacidade estática de armazenagem do Brasil por regiões, 2013. ....	102
Tabela 7. 1 – Valor Bruto da Produção, Brasil, 2009 a 2012.....	117



# **RENEGOCIAÇÃO DE DÍVIDA RURAL: reflexões sobre o financiamento da agricultura brasileira<sup>1</sup>**

*Fernando Lagares Távora<sup>2</sup>*

## **1 INTRODUÇÃO: A DIFICULDADE DO PROCESSO DE RENEGOCIAÇÃO DE DÍVIDAS RURAIS NO BRASIL**

### **1.1 Caracterização do problema**

A renegociação de dívidas rurais no Brasil tomou grandes dimensões desde a redemocratização do país com a nova Constituição de 1988, tendo havido a aprovação de uma ampla legislação tratando da questão. Em decorrência, o Estado brasileiro tem procedido quase que anualmente amplas renegociações dessas dívidas, sem que isso tenha representado, no entanto, uma solução definitiva para o problema, ao mesmo tempo em que cria alto custo fiscal.

Para se ter uma ideia da complexidade da questão, basta listar a legislação mais recente sobre o tema, composta pelas seguintes Leis: nºs 9.138, de 1995; 9.715, de 1998; 9.866, de 1999; 10.177, de 2001; 10.437, de 2002; 10.464, de 2002; 10.646, de 2003; 10.696, de 2003; 10.823, de 2003; 11.322, de 2006; 11.420, de 2006; 11.434, de 2006; 11.524, de 2007; 11.775, de 2008; 11.922, de 2009; 12.058, de 2009; 12.249, de 2010; 12.380, de 2011, 12.716, de 2012, 12.844, de 2013, e 12.872, de 2013.

Soma-se à exuberância de dispositivos legais a regular o tema o fato de que, embora a maior parte da discussão se trave nas duas Casas do Congresso Nacional, que têm amplos poderes de iniciativa quanto à matéria, o protagonismo de autoria tem se constituído monopólio do Poder Executivo.

---

<sup>1</sup> Pelas sugestões apresentadas a uma versão preliminar deste texto, agradeço aos Consultores Legislativos Marcos José Mendes, Humberto Mendes Sá Formiga, do Senado Federal, e Gustavo Roberto Correa da Costa Sobrinho, da Câmara dos Deputados, que, como de praxe, estão isentos de qualquer imprecisão remanescente.

<sup>2</sup> Engenheiro Civil e Mestre em Economia do Setor Público, pela Universidade de Brasília, Brasil. *Ingenieur (Ir.)*, *MSc in Management, Economics and Consumer Studies*, pela *Wageningen University*, Holanda. Consultor Legislativo do Senado Federal. E-mail: tavora@senado.gov.br

Para ilustração, observa-se que a quase totalidade dos dispositivos citados são textos convertidos de medidas provisórias (MPV) apresentadas pelo Governo Federal à apreciação do Legislativo. De fato, a Lei nº 9.138, de 1995, advém da MPV nº 1.199, de 1995; a Lei nº 9.715, de 1998, advém da MPV nº 1.676-38, de 1998; a Lei nº 9.866, de 1999, advém da MPV nº 1.918-2, de 1999; a Lei nº 10.177, de 2001, advém da MPV nº 2.133-29, de 2001; a Lei nº 10.437, de 2002, advém da MPV nº 9, de 2001; a Lei nº 10.464, de 2002, advém da MPV nº 24, de 2002; a Lei nº 10.646, de 2003, advém da MPV nº 77, de 2002; a Lei nº 10.696, de 2003, advém da MPV nº 114, de 2003; a Lei nº 11.322, de 2006, advém da MPV nº 285, de 2006; a Lei nº 11.420, de 2006, advém da MPV nº 317, de 2006; a Lei nº 11.434, de 2006, advém da MPV nº 321, de 2006; a Lei nº 11.524, de 2007, advém da MPV nº 372, de 2007; a Lei nº 11.775, de 2008, advém da MPV nº 432, de 2008; a Lei nº 11.922, de 2009, advém da MPV nº 445, de 2008; a Lei nº 12.058, de 2009, advém da MPV nº 462, de 2009; a Lei nº 12.249, de 2010, advém da MPV nº 472, de 2009; a Lei nº 12.380, de 2011, advém da MPV nº 500, de 2010; a Lei nº 12.716, de 2012, advém da MPV nº 565, de 2012; a Lei nº 12.844, de 2013, advém da MPV nº 610, de 2013, e a Lei nº 12.872, de 2013, advém da MPV nº 618, de 2013.

Em outra frente, a sociedade brasileira tem demonstrado sentimentos antagônicos acerca da pertinência do tratamento que o tema vem recebendo do Estado. Parcela da sociedade entende haver um expressivo gasto de recursos públicos com produtores rurais, muitas vezes taxados de *caloteiros* ou *irresponsáveis*. Já o setor produtivo alega que se trata de medida necessária para a consolidação da capacidade produtiva formada a partir de vultosos investimentos e esforços resultantes da sinergia entre *Estado, iniciativa privada, pesquisadores e produtores*. De outra parte, há um forte sentimento de que leis são aprovadas para favorecer os mais ricos. Estudo da Oxfam (2014) mostra que mais de 70% dos entrevistados no Brasil acreditam que as leis são enviesadas em favor dos mais ricos.

A justificativa política para as renegociações usualmente baseia-se no argumento da redução de desigualdades sociais; na tese salvadora de atendimento aos pequenos produtores rurais; e no fato consumado gerado por eventos climáticos como secas ou geadas.

Do ponto de vista fiscal, há o ilusório argumento de que o governo já concede isenções e subsídios para vários setores, como, por exemplo, o automobilístico, o que justificaria o suporte também aos agricultores, e tornaria baixo o custo relativo de tal ajuda.

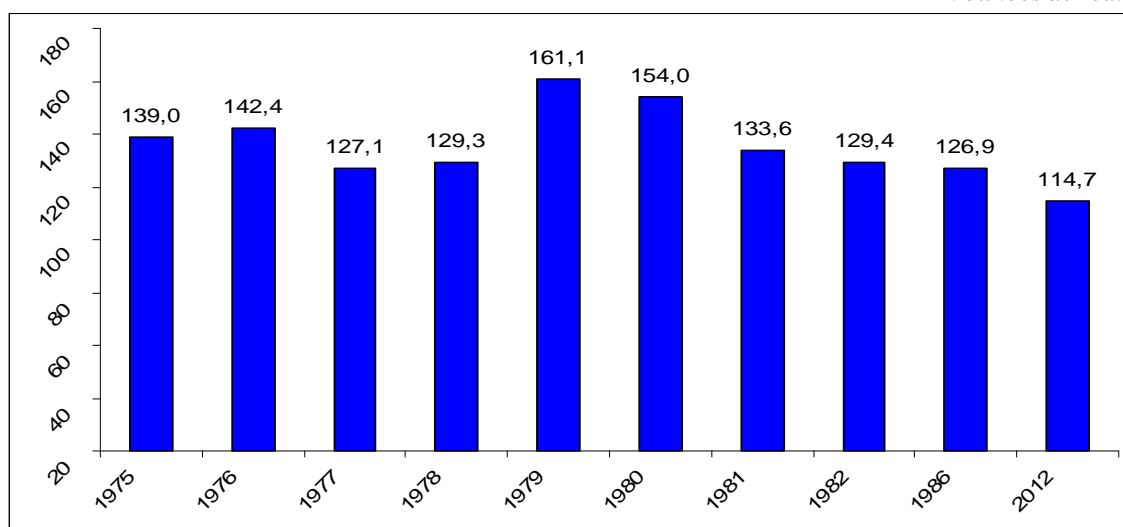
## 1.2 Dimensões do crédito rural e do setor agropecuário

O volume de recursos aplicados no crédito rural no Brasil é expressivo. Em 2012, foram investidos R\$ 114,7 bilhões, o que equivale a um acréscimo de 15% em relação a 2011.

O Gráfico 1 mostra os dez maiores valores aplicados no crédito rural desde 1969, em valores constantes. Observa-se nitidamente que o volume aplicado no crédito rural em 2012 foi o maior desde 1986.

**Gráfico 1 – Os dez maiores valores aplicados no crédito rural no Brasil**

*Em bilhões de reais*



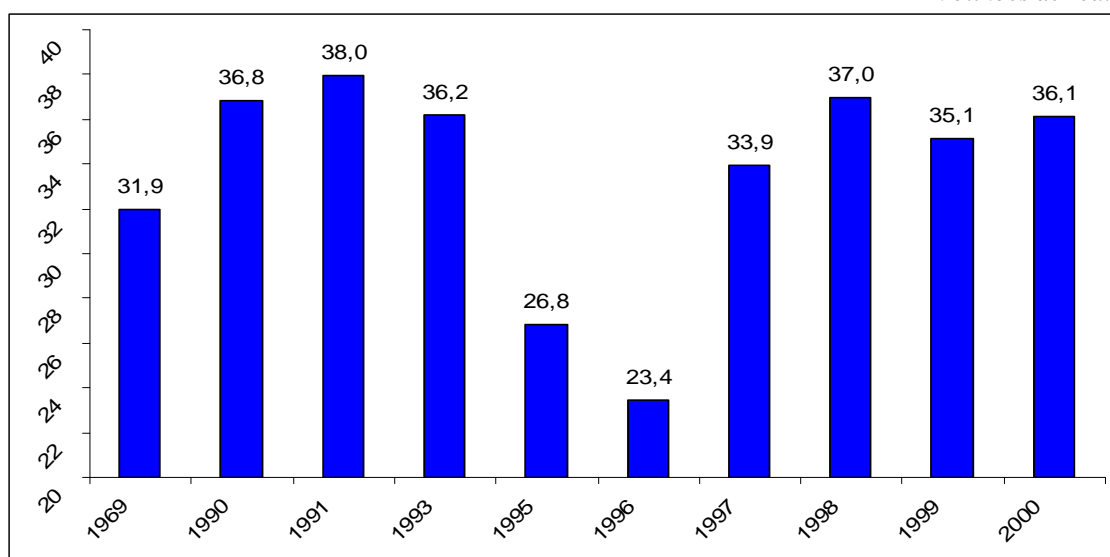
Fonte: Bacen (2013) – Departamento de Regulação, Supervisão e Controle das Operações do Crédito Rural e do Proagro (Derop), com informações do Registro Comum de Operações Rurais (Recor). Deflator: IGP-DI. Elaboração própria.

Os recursos aplicados estão em linha com uma política de ampliação do apoio à produção, após um período crítico verificado na década de 1990, em que se verificou uma queda brusca e continuada da aplicação de recursos no crédito rural<sup>3</sup>. O Gráfico 2 mostra os dez menores valores aplicados no crédito rural no Brasil, em valores constantes, desde 1969. Infere-se que, para o período 1969-2012, o subperíodo 1990-2000 teve nove das dez menores aplicações do crédito rural, chegando-se ao menor nível em 1996, com a módica aplicação de R\$ 23,4 bilhões.

<sup>3</sup> A seção 3 deste trabalho faz um delineamento desse fenômeno e, em especial, da mudança do padrão de financiamento do crédito rural.

**Gráfico 2 – Os dez menores valores aplicados no crédito rural no Brasil**

*Em bilhões de reais*

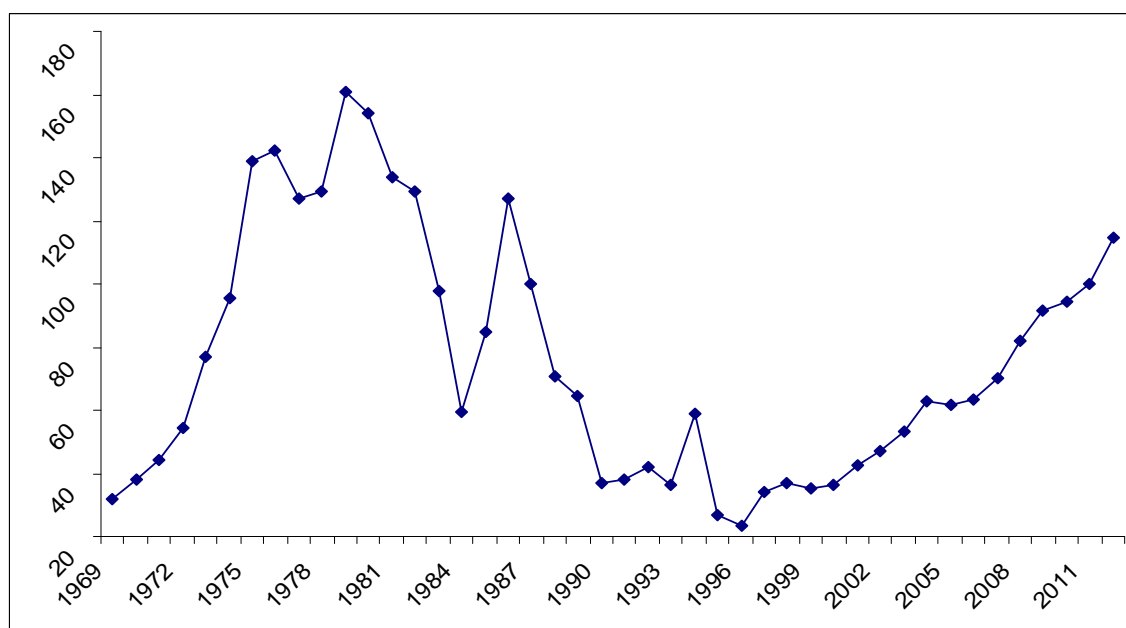


Fonte: Bacen (2013) – Departamento de Regulação, Supervisão e Controle das Operações do Crédito Rural e do Proagro (Derop), com informações do Registro Comum de Operações Rurais (Recor).  
Deflator: IGP-DI. Elaboração própria.

Desde a aplicação mínima ocorrida em 1996, houve uma tendência crescente de evolução da aplicação de recursos no crédito rural. Comparando-se o ano de 2012 com o de 1996, houve uma ampliação em termos reais da ordem de 390%. Partindo de uma aplicação de R\$ 23,4 bilhões, atinge-se ao final do período o valor de R\$ 114,7 bilhões, como mostra o Gráfico 3.

**Gráfico 3 – Evolução de aplicação do crédito rural, 1969 a 2012**

*Em bilhões de reais*

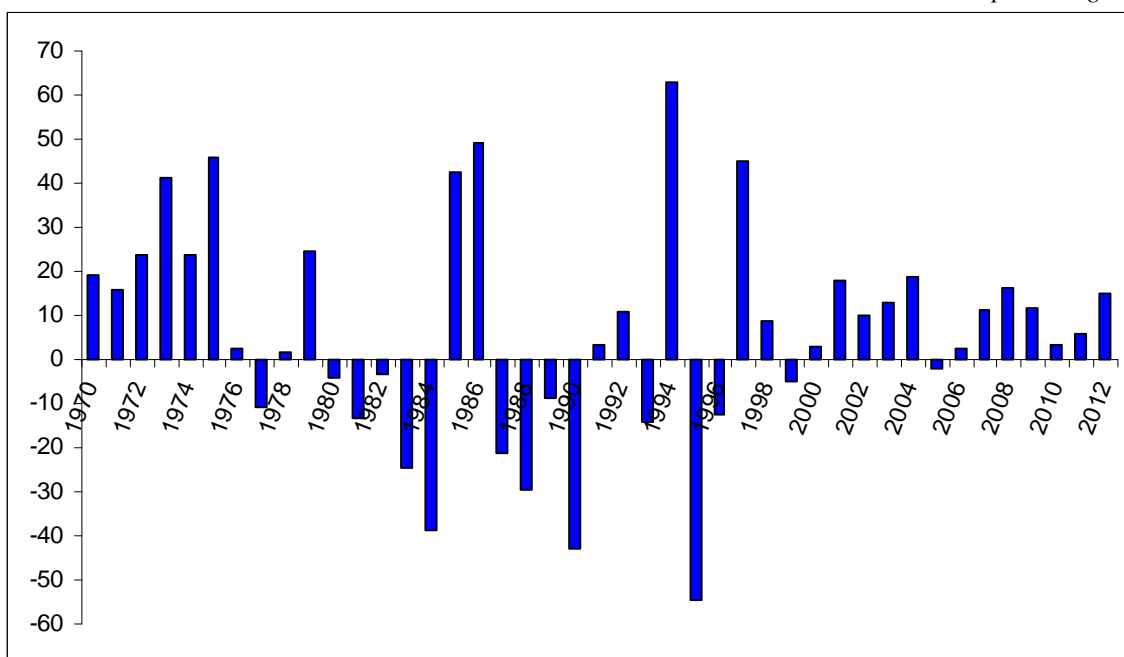


Fonte: Bacen (2013) – Departamento de Regulação, Supervisão e Controle das Operações do Crédito Rural e do Proagro (Derop), com informações do Registro Comum de Operações Rurais (Recor).  
Deflator: IGP-DI. Elaboração própria.

Com exceção dos anos de 1999 e 2005, em que ocorreram reduções em valores reais de cerca de 5% e 2%, respectivamente, todos os outros anos desde 1996 apresentaram crescimento positivo, o que parece ser consistente com a expectativa de que o Brasil se consolide como um dos mais importantes fornecedores de alimentos do mundo.

**Gráfico 4 – Evolução percentual de aplicação do crédito rural, 1969 a 2012**

*Em porcentagem*



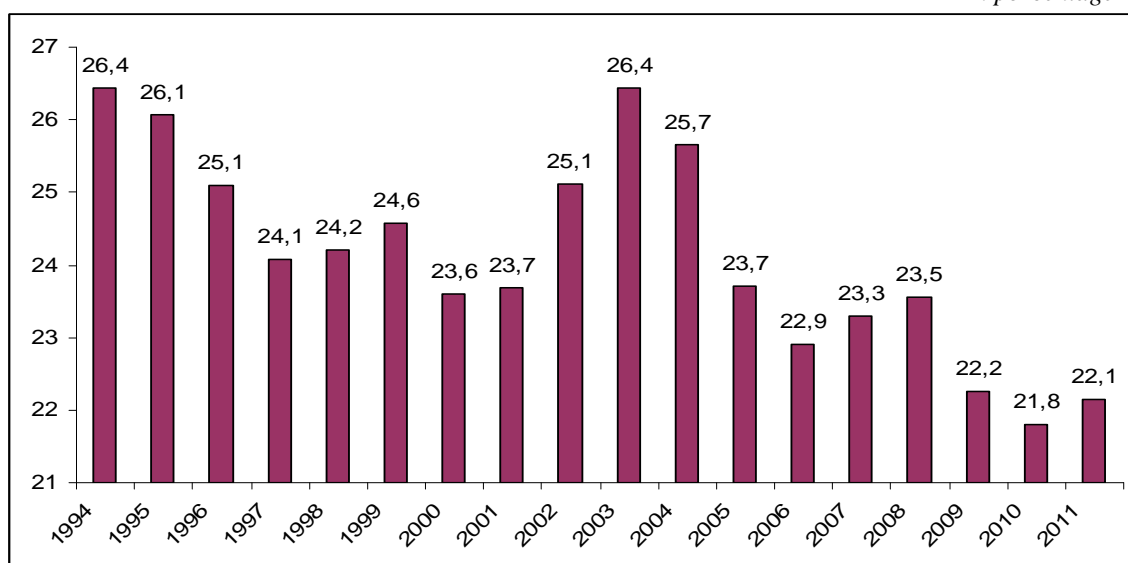
Fonte: Bacen (2013). – Departamento de Regulação, Supervisão e Controle das Operações do Crédito Rural e do Proagro (Derop), com informações do Registro Comum de Operações Rurais (Recor).  
Elaboração própria.

Em grandes números, em 2011, o agronegócio brasileiro respondeu por cerca de 22% do Produto Interno Bruto do Brasil (PIB) (Gráfico 5), 35% dos empregos totais do país e 40% de todas as exportações nacionais, de acordo com dados do Cepea-USP/CNA (2013), Mapa (2013) e CNA (2013), respectivamente. Parece razoável aceitar que o crédito rural tenha participação significativa na geração dessa grande riqueza<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Há grandes diferenças de abrangências dos conceitos de agricultura e agronegócio. Por exemplo, para os fins da Constituição Federal, incluem-se no planejamento agrícola as atividades agro-industriais, agropecuárias, pesqueiras e florestais (art. 187, §1º). Já agronegócio é tradicionalmente definido como a soma total das operações de produção e distribuição de suprimentos agrícolas; das operações de produção na fazenda; do armazenamento, processamento e distribuição dos produtos agrícolas e itens produzidos a partir deles. Ao longo do texto, atentar que vários tipos de conceito são utilizados.

**Gráfico 5 – Participação Percentual do Agronegócio no PIB do Brasil**

*Em porcentagem*

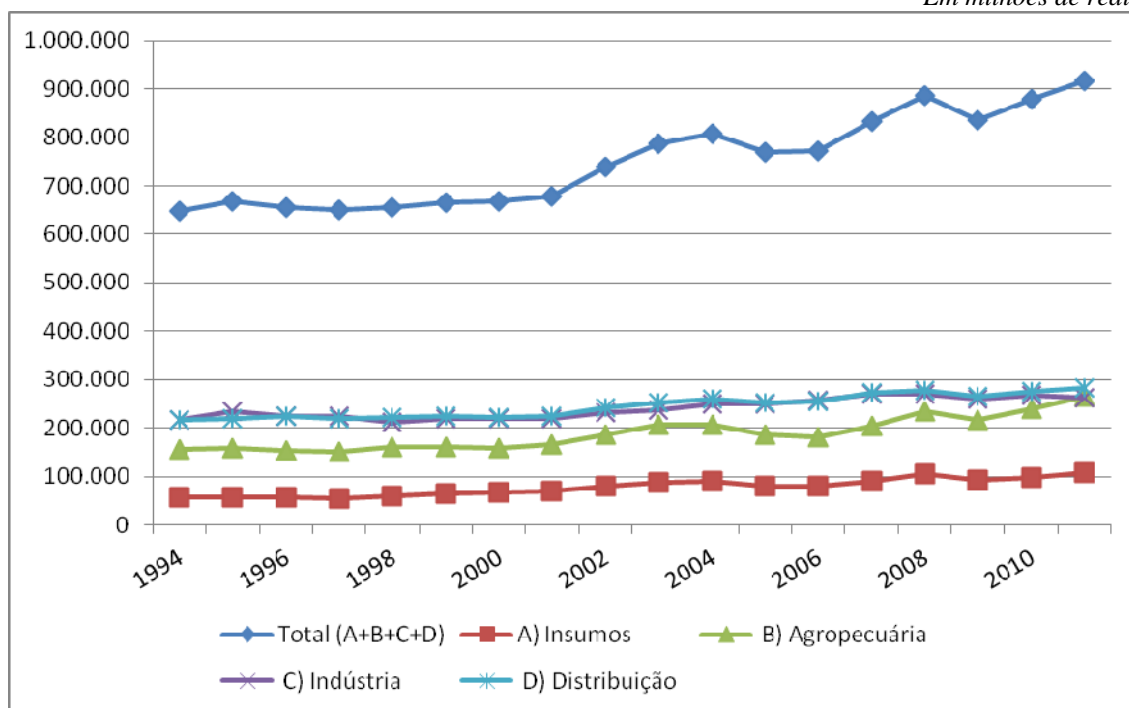


Fonte: Cepea-USP/CNA (2013), elaboração própria.

Em 2011, o PIB do agronegócio foi da ordem de R\$ 917,7 bilhões de reais, crescimento nominal de 42% em relação a 1994, ano de lançamento do Plano Real, conforme mostrado no Gráfico 6.

**Gráfico 6 – Valores do PIB do Agronegócio Brasileiro, 1994 a 2011**

*Em milhões de reais*



Fonte: Cepea-USP/CNA (2013). PIB referenciado em milhões de 2011.

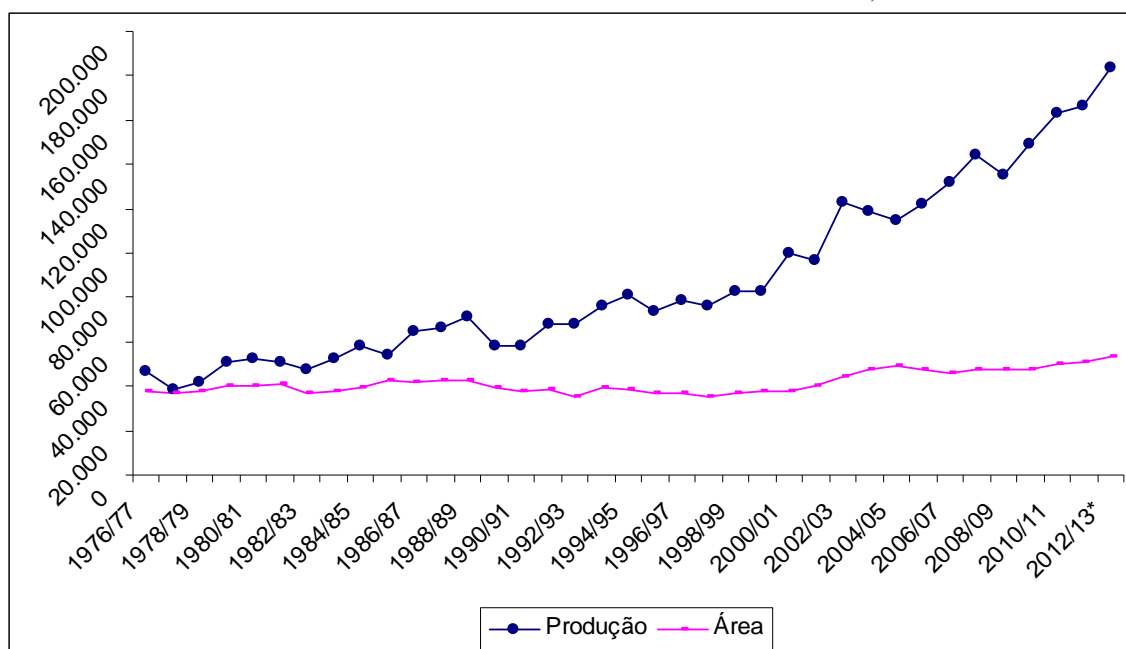


Nos últimos cinquenta anos, o Brasil passou de importador líquido de produtos agrícolas para grande exportador, sendo que no período pós-Constituição Federal de 1988 houve incrementos significativos na produtividade do setor.

Dados da Conab (2013) mostram que, entre as safras 1976/1977 e 2012/2013 (previsão), período de 36 anos, a produção de grãos (cereais e oleaginosas) cresceu 291%, de 46,9 milhões de toneladas para 183,6 milhões de toneladas; enquanto que a área plantada elevou-se em apenas 42%, de 37,3 milhões de hectares para cerca de 53 milhões de hectares. Esse movimento só foi possível graças ao significativo acréscimo na produtividade das lavouras de 175%, verificado no período (Gráfico 7).

**Gráfico 7** – Evolução da produção de grãos e da área plantada no Brasil

*Em milhões de toneladas, em milhões de hectares*



Fonte: Conab (2013), elaboração própria.

Sob esse contexto, espera-se que o crédito rural continue sendo um instrumento fundamental da política agrícola nos anos vindouros. Não obstante, as novas renegociações de dívida rural devem estar fundadas em critérios objetivos quanto à constatação de sua necessidade e estruturadas de forma proporcional às reais causas motivadoras, haja vista que implicam mudança de contratos e utilização maciça de recursos públicos, que devem ser alocados de forma eficiente.

### **1.3 Insuficiência de informações para um debate mais técnico e racional**

Geralmente, o debate político acerca da necessidade de renegociação de dívidas rurais surge a partir de demandas específicas, bem definidas do ponto de vista geográfico. À medida que são discutidos e encaminhados ao Poder Público, os pleitos ganham amplitude: passam a abranger maior área geográfica, com a inclusão de localidades em situações às vezes bem diversas da que motivou o pleito original.

Produtores e suas entidades representativas movimentam-se junto a parlamentares e representantes de classes em favor da renegociação de dívidas. Alegam que a momentânea incapacidade de pagamento compromete ou ameaça a viabilidade econômica de suas atividades<sup>5</sup>, propalando os efeitos negativos sobre a economia nacional, a geração de emprego e a distribuição de renda no campo.

Os parlamentares repassam as pressões ao Governo Federal, que, por sua vez, quase sempre representado pelo Ministério da Fazenda (MF), alega não ter como arcar com o elevado custo de amplas renegociações.

Importante registrar a limitação da atuação parlamentar. Por conta das restrições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 –, Deputados e Senadores apenas podem propor medidas que resultem em novas despesas para o Poder Público caso indiquem novas fontes de receita, o que depende da aprovação de novos impostos ou da elevação dos existentes, ou apontem despesas que passam ser canceladas, o que é tarefa impopular, dado que tal medida atinge frequentemente dotações orçamentárias importantes como as já escassas para a saúde, transporte e educação. Com isso, resta ao parlamento tentar influir o Poder Executivo no sentido de adotar medidas voltadas para a renegociação de dívidas rurais.

Os debates em torno do assunto se acirram. Usualmente, a atuação do parlamento não se restringe aos limites financeiros do MF, tendendo a aprovar leis mais benéficas. O Presidente da República veta, baixa uma medida provisória em substituição ao projeto debatido no Congresso, e a batalha política continua no parlamento. Sabendo antecipadamente da possibilidade de veto, os parlamentares da chamada bancada ruralista tendem a ser o mais benevolente possível no desenho da lei, para estabelecer um padrão de negociação com o Executivo que os favoreça, forçando a medida provisória a conter concessões maiores aos devedores do crédito rural.

---

<sup>5</sup> Na seção 5, é feita análise crítica dos argumentos apresentados.

O ideal seria que os argumentos de parte a parte fossem devidamente ponderados, que os custos fossem estimados, que fosse avaliada a razão do *default* por tipo de dívida, que soluções fossem construídas para se evitar a repetição dos problemas, etc.

No entanto, o refinanciamento de dívidas rurais acaba sendo alvo do choque entre a alegação da (in)capacidade financeira do MF e a construção política da aprovação da nova legislação. Um problema fundamental nesse debate é a falta de dados objetivos congruentes. Com informações parciais e truncadas, as partes apresentam números inconsistentes entre si, inviabilizando uma análise objetiva do problema.

Tomando como exemplo a renegociação baseada na Lei nº 12.844, de 2013, o Bacen, que desempenha funções de regulação e controle do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), não pôde ser mais efetivo na prestação de informações que embasassem um processo mais eficiente de renegociação.

O Senado Federal por meio do Requerimento (RQS) nº 365, de 2013, solicitou ao Bacen informações detalhadas acerca dos montantes consolidados e dos valores de crédito originalmente concedidos, por fonte de recursos e finalidade, indicando a condição de adimplência ou inadimplência. Essas são informações básicas para se iniciar um processo de avaliação e renegociação.

Em resposta ao Requerimento de Informações nº 365, de 2013, o Bacen informou que o Registro Comum de Operações (Recor) fora substituído, a partir de 1º de janeiro de 2013, pelo Sistema de Operações de Crédito Rural e do Proagro (Sicor) e que, subsidiariamente, para cumprimento de suas funções legais, utiliza o Sistema de Informações de Crédito (SCR).

Esclareceu ainda a Autarquia que os valores originais das operações de crédito rural até 31/12/2012 são mantidas no Recor, mas que o sistema não registra evolução de saldos. Além disso, quanto à situação das operações de crédito, incluindo o rural, o SCR não registra o valor contratado, data de contratação e outras informações de interesse; ademais, esse sistema só pôde gerar informações a partir de 2004, seja por questões de consistência, seja por abrangência de agentes prestadores de tais informações.

Outro aspecto importante diz respeito ao limite de valores que as informações eram prestadas ao SCR. Até março de 2012, eram informadas ao SCR as operações do cliente com somatório superior a R\$ 5 mil, e, após essa data, são informadas as operações com somatório acima de R\$ 1 mil.

Em síntese, o Bacen informou que o Sidor está apto a controlar todas as etapas da evolução das operações de crédito rural contratadas **a partir de 1º/1/2013** (contratação, prorrogação, renegociação, baixa para prejuízo e operações inscritas em Dívida Ativa da União – DAU). Portanto, o Bacen não dispunha de dados suficientes para atendimento total ao RQS nº 365, de 2013, o que de certo modo inviabiliza a recomposição das dívidas, com histórico detalhado de suas etapas, e não permite que a discussão em torno das condições adequadas seja feita com base em parâmetros racionais, técnicos e objetivos, que viesse a possibilitar a estratificação dos perfis das dívidas. Os dados prestados foram úteis, mas não suficientemente necessários para instruir e ajudar na definição de parâmetros da nova legislação.

#### 1.4 Grau de inadimplência não é suficiente para juízo de valor

Tomando os dados do SCR, com a ressalva de que, até março de 2012, eram informadas as operações do cliente com somatório superior a R\$ 5 mil, e somente após esta data são informadas as com somatório acima de R\$ 1 mil, e tendo presente que se considera em atraso a operação vencida acima de 14 dias, conforme a Resolução CMN nº 2.682, de 21 de dezembro de 1999, foram construídas tabelas com os valores em atraso (vencido) e baixado em prejuízo como porcentagem do volume em normalidade para os anos de 2010, 2011 e 2012 (Tabelas 1.1 a 1.3).

**Tabela 1. 1 – Porcentagem de operações de crédito rural em normalidade, em atraso (vencido) e baixado como prejuízo por Região e Brasil – em 31/12/2010**

Região	Finalidade					
	Custeio		Investimento		Comercialização	
	vencido	prejuízo	vencido	prejuízo	vencido	prejuízo
<b>Brasil</b>	<b>1,65%</b>	<b>5,67%</b>	<b>1,25%</b>	<b>6,09%</b>	<b>1,44%</b>	<b>5,68%</b>
N	3,92%	6,86%	2,27%	11,66%	6,98%	21,10%
<b>NE</b>	<b>5,08%</b>	<b>14,81%</b>	<b>8,95%</b>	<b>27,00%</b>	<b>9,09%</b>	<b>16,40%</b>
CO	1,61%	7,77%	0,76%	7,92%	4,18%	20,98%
SE	1,42%	4,20%	0,43%	2,12%	0,59%	1,76%
S	1,40%	4,87%	1,16%	6,30%	0,76%	3,33%

Fonte: Bacen/Difis/Desig/ SCR. Elaboração própria.

**Tabela 1. 2 – Porcentagem de operações de crédito rural em normalidade, em atraso (vencido) e baixado como prejuízo por Região e Brasil – em 31/12/2011**

Região	Finalidade					
	Custeio		Investimento		Comercialização	
	vencido	prejuízo	vencido	prejuízo	vencido	prejuízo
<b>Brasil</b>	<b>0,89%</b>	<b>1,82%</b>	<b>0,85%</b>	<b>3,94%</b>	<b>1,01%</b>	<b>0,99%</b>
N	2,27%	1,80%	0,84%	4,42%	1,47%	0,42%
<b>NE</b>	<b>2,06%</b>	<b>8,86%</b>	<b>8,62%</b>	<b>26,49%</b>	<b>3,06%</b>	<b>7,50%</b>
CO	0,94%	0,67%	0,46%	2,37%	2,99%	0,51%
SE	0,78%	1,37%	0,27%	1,08%	0,40%	0,33%
S	0,77%	2,02%	0,86%	5,49%	0,84%	1,22%

Fonte: Bacen/Difis/Desig/ SCR. Elaboração própria.

**Tabela 1. 3 – Porcentagem de operações de crédito rural em normalidade, em atraso (vencido) e baixado como prejuízo por Região e Brasil – em 31/12/2012**

Região	Finalidade					
	Custeio		Investimento		Comercialização	
	vencido	prejuízo	vencido	prejuízo	vencido	prejuízo
<b>Brasil</b>	<b>0,93%</b>	<b>1,39%</b>	<b>0,94%</b>	<b>3,03%</b>	<b>1,14%</b>	<b>0,99%</b>
N	1,91%	0,65%	0,70%	0,80%	6,18%	0,51%
<b>NE</b>	<b>2,06%</b>	<b>6,95%</b>	<b>12,99%</b>	<b>20,68%</b>	<b>5,54%</b>	<b>10,15%</b>
CO	1,06%	0,37%	0,39%	1,31%	1,89%	0,19%
SE	1,02%	1,02%	0,38%	1,00%	0,90%	0,66%
S	0,63%	1,66%	0,53%	4,23%	0,57%	0,85%

Fonte: Bacen/Difis/Desig/ SCR. Elaboração própria.

Em todas as modalidades, os valores vencidos (em atraso) e os baixados em prejuízo na Região Nordeste são maiores do que os verificados em outras regiões. Além disso, observou-se uma tendência de redução desses dois itens entre 2010 e 2012, mesmo no Nordeste, a despeito da estiagem. Nas Tabelas 1.4 a 1.6 são somadas as porcentagens vencidas com as baixadas em prejuízo, considerando que essas fossem as potenciais perdas naquele momento.

**Tabela 1. 4 – Porcentagem de operações de crédito rural em atraso (vencidas) somadas às baixadas como prejuízo por Região e Brasil – em 31/12/2010**

Região	Finalidade		
	Custeio	Investimento	Comercialização
<b>Brasil</b>	<b>7,31%</b>	<b>7,34%</b>	<b>7,12%</b>
N	10,78%	13,93%	28,08%
<b>NE</b>	<b>19,89%</b>	<b>35,96%</b>	<b>25,49%</b>
CO	9,38%	8,68%	25,16%
SE	5,63%	2,55%	2,35%
S	6,27%	7,47%	4,08%

Fonte: Bacen/Difis/Desig/ SCR. Elaboração própria.

**Tabela 1. 5 – Porcentagem de operações de crédito rural em atraso (vencidas) somadas às baixadas como prejuízo por Região e Brasil – em 31/12/2011**

Região	Finalidade		
	Custeio	Investimento	Comercialização
<b>Brasil</b>	<b>2,70%</b>	<b>4,78%</b>	<b>2,00%</b>
N	4,07%	5,26%	1,89%
<b>NE</b>	<b>10,92%</b>	<b>35,11%</b>	<b>10,57%</b>
CO	1,61%	2,83%	3,50%
SE	2,15%	1,35%	0,73%
S	2,79%	6,34%	2,05%

Fonte: Bacen/Difis/Desig/ SCR. Elaboração própria.

**Tabela 1. 6 – Porcentagem de operações de crédito rural em atraso (vencidas) somadas às baixadas como prejuízo por Região e Brasil – em 31/12/2012**

Região	Finalidade		
	Custeio	Investimento	Comercialização
<b>Brasil</b>	<b>2,3%</b>	<b>3,96%</b>	<b>2,12%</b>
N	2,6%	1,50%	6,69%
<b>NE</b>	<b>9,0%</b>	<b>33,66%</b>	<b>15,69%</b>
CO	1,4%	1,70%	2,08%
SE	2,0%	1,37%	1,56%
S	2,3%	4,77%	1,42%

Fonte: Bacen/Difis/Desig/ SCR. Elaboração própria.

Da análise das tabelas, observa-se que para o nível Brasil, as perdas saíram, em média, de 7,26%<sup>6</sup>, em 2010, para 2,80%<sup>7</sup> do crédito em normalidade, em 2012. Para o Nordeste, houve redução de perdas também, de 27,11% em 2010 para 19,46% em 2012 do crédito em normalidade, mas com detalhe de que entre 2010 e 2011, a porcentagem de perdas se elevou de 18,87% para os 19,46%.

Em linhas gerais, pode-se dizer que o Brasil procedeu a uma forte renegociação que levou à redução dos créditos em atraso e dos levados a prejuízo. Mas os detalhes da questão podem nos levar a análises diversas. Por exemplo, na Região Nordeste, para a modalidade custeio, as perdas caíram constantemente de 19,89% em 2010, para 10,92% em 2011 e, finalmente, para 9,0% em 2012. Para a modalidade investimento, da mesma forma: de 35,96% a 33,66%, de 2010 a 2012. Na comercialização, no entanto, o processo de queda das perdas foi interrompido em 2012, quando atingiu 15,69%, contra 10,57% no ano anterior.

<sup>6</sup> Média das finalidades custeio, investimento e comercialização em 2010 (vide Tabela 1.4)

<sup>7</sup> Média das finalidades custeio, investimento e comercialização em 2010 (vide Tabela 1.6)

Em resumo, a análise das múltiplas perdas agregadas não é suficiente para parametrizar decisões quanto à renegociação de dívidas rurais no Nordeste, por exemplo. No entanto, a avaliação do histórico recente é bastante útil para se imaginar um processo de renegociação mais racional e menos arriscado para os tomadores de crédito. Como financiar um *default* de mais de 35% sem garantias adicionais? Como imaginar que um pequeno produtor rural possa arcar com uma dívida de R\$ 2,5 mil se pode lhe faltar qualquer condição real para pagar? As diferenças de perdas não demandariam um redesenho das fontes de financiamento?

### **1.5 A percepção de que os riscos dos refinanciamentos são maiores para a União do que para o sistema financeiro**

A equalização de taxas, presente em boa parte dos financiamentos rurais, cobre, em favor da instituição financeira, o diferencial de taxas entre o custo de captação de recursos, acrescido dos custos administrativos e tributários a que estão sujeitas as instituições financeiras, nas suas operações ativas, e os encargos cobrados do tomador final do crédito rural.

Nas despesas administrativas, em algumas operações, há pagamento mensal por contrato *em ser* (ativas), o que na prática gera uma receita mais estável para o agente financeiro, que recebe o pagamento independentemente do valor da operação. Por exemplo, um valor de R\$ 10,00 por contrato seja qual for o valor do financiamento.

Quando ocorre um processo de refinanciamento, o agente financeiro garante esse tipo de receita e, de quebra, reduz o seu risco, já que a prorrogação leva a uma nova operação que estende o prazo para pagamento e, sob essas condições, o agente financeiro deixa de ter o encargo de executar o mutuário e passa a contar com a possibilidade de remissão da operação, muitas vezes com custos e riscos repassados para a União.

Inverte-se, nesse cenário, a lógica natural de que a prorrogação de um financiamento seria indesejável para o banco prestador. Com a renegociação de operações equalizadas pelo governo, o banco troca um fluxo de receita incerto (proveniente de pagamentos pelos seus clientes, que podem se tornar inadimplentes) por um fluxo certo (pelo recebimento do valor que cobra a título de custos administrativos e tributários, antes comentados).

## **1.6 Objetivos do trabalho**

O presente texto tem por finalidade discutir criticamente alguns dos argumentos apresentados nas renegociações de dívida rural no Brasil e tecer comentários para auxiliar no debate de um possível encaminhamento para as infundáveis renegociações de dívidas rurais, que parecem ser um calvário sem fim.

Para tanto, na seção seguinte, são apresentados alguns argumentos teóricos e empíricos para a existência de sucessivas renegociações de dívidas rurais.

A seção 3 tenta apresentar um sucinto panorama acerca da evolução do financiamento rural no País e sua vinculação com o processo de debate e renegociação das dívidas decorrentes desse financiamento.

Na seção 4, são apresentadas as condições de renegociação estabelecidas nas principais leis que tratam da matéria. Em geral, com dados da época de suas edições. Esses dados não são uniformes, nem estão referidos de modo padrão em termos de saldos devedores ou mesmo temporalmente. No entanto, buscou-se discutir, sempre que possível, as renegociações de dívidas rurais com base em seu custo fiscal, abrangência e condições.

A seção 5 discute criticamente alguns dos argumentos recorrentes no processo de renegociação de dívidas rurais no Brasil.

A seção 6 procura destacar alguns itens que podem ser um ponto de partida para tentativa de construção de novo modelo de crédito rural que, se não eliminaria, ao menos reduziria a necessidade de tantas renegociações.

Por fim, a última seção apresenta as conclusões, comentários e observações finais do trabalho.

## **2 RAZÕES PARA RENEGOCIAÇÃO DE DÉVIDAS RURAIS: JUSTIFICAÇÕES TEÓRICAS, PLANOS ECONÔMICOS E ESPECULAÇÕES EMPÍRICAS**

### **2.1 Concessão de crédito rural em condições mais favoráveis**

A concessão de crédito rural tem amparo constitucional nos termos do art. 187 da Constituição Federal de 1988, que determina que a política agrícola será planejada e executada com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente, os instrumentos creditícios e fiscais.



A Lei nº 4.829, de 5 de novembro de 1965, por seu turno, que *institucionaliza o crédito rural*, o define como suprimento de recursos financeiros por entidades públicas e privadas a produtores rurais ou suas cooperativas para aplicação exclusiva em custeio, comercialização e investimento na área rural na forma da legislação vigente.

O art. 3º da mesma Lei estabelece que os objetivos específicos do crédito rural são: estimular a formação de capitais, por meio dos investimentos rurais, inclusive para armazenamento, beneficiamento e industrialização dos produtos agropecuários; favorecer o financiamento do custeio, do investimento e da comercialização de produtos agropecuários; possibilitar o fortalecimento econômico dos produtores rurais, notadamente pequenos e médios; incentivar a inovação, visando ao aumento da produtividade e à melhoria do padrão de vida das populações rurais, e à adequada defesa do solo.

Em regra, o crédito rural é concedido com condições diferenciadas. Ramos e Martha Jr. (2010) resenharam razões pelas quais o crédito rural deva ser concedido em condições mais favoráveis:

- i) riscos climáticos;
- ii) riscos sanitários;
- iii) riscos institucionais, incluindo mudanças de políticas internas e ações de agentes internacionais;
- iv) flutuações de preços dos produtos;
- v) dificuldade de ajuste a choques de oferta e a mudanças de conjuntura econômica.

Além disso, os autores apresentam as fontes de instabilidade em cinco categorias, destacando que as duas primeiras são as mais estudadas, uma vez que as demais não são exclusivas da atividade rural:

- i) risco de produção ou técnico, decorrentes de problemas climáticos e sanitários;
- ii) riscos associados ao comportamento dos preços;
- iii) risco tecnológico, decorrente da realização de investimentos;
- iv) risco legal ou social, relacionados, por exemplo, a alterações nas regras legais, tanto internas quanto externas;
- v) fontes humanas de risco, relacionadas, por exemplo, às paralisações e greves.

## 2.2 Razões para renegociações de crédito rural

Renegociações de dívidas em geral e de dívidas rurais, em particular, têm lugar quando da ocorrência de determinados fatores excepcionais, que, em certa extensão, são similares às razões que justificam tratamento diferenciado na concessão do financiamento rural. Entre eles, podem ser mencionados:

- a) choques externos que impedem a exportação para determinados países com base em argumentações fitossanitárias ou em algum fato político que impede transações comerciais, como guerra ou bloqueio econômico;
- b) descontinuidade na política cambial que impeça a conversão em moeda nacional por escassez de dólares, por exemplo;
- c) política monetária e fiscal errática, como ocorreu no Brasil na década de 1980, em que muitos planos econômicos foram adotados sucessivamente;
- d) choques internos por catástrofes naturais, como no caso de seca, geadas ou enchentes, que comprometem todo o sistema produtivo em determinado período de tempo;
- e) outros aspectos macroeconômicos e de política externa, como interferência na importação, imposição de barreiras não-tarifárias por países compradores, assinatura de acordos econômicos que modificam a dinâmica produtiva, como o Mercosul que criou, do ponto de vista fático, uma nova realidade para o sistema produtivo nacional.

BNB (2006) aponta que, além das adversidades climáticas, o setor rural do Nordeste, em especial o do semiárido, também sofre de condições adversas crônicas que levariam à descapitalização e frequente necessidade de renegociação, em função de dificuldades econômicas, tais como: baixa difusão de tecnologia, limitado nível de escolaridade do produtor, falta de organização adequada dos produtores e fraca estruturação da cadeia produtiva.

À luz desses argumentos, entende-se oportuno distinguir os problemas envolvidos nas renegociações. Uma coisa é uma seca inesperada, outra é uma persistente condição adversa, que conduz à baixa rentabilidade. Pode existir em uma região uma agricultura produtiva e merecedora de estímulo que, em função de uma situação climática inesperada, entra em crise e precisa renegociar dívidas. Outra situação completamente diferente é emprestar dinheiro para uma produção que já se sabe, *ex-ante*, que é de baixa produtividade, que tem pouca perspectiva de gerar rentabilidade suficiente para pagar financiamento. Não se deve fazer política social com renegociação de dívida.

Se a intenção é ajudar a população pobre, que o Estado utilize instrumentos apropriados, como Bolsa Família, por exemplo, que apresenta custo fiscal explícito. Utilizar a renegociação de dívidas como instrumento de política social é pouco transparente, estimula comportamento oportunista e consolida a situação de pobreza e insegurança do agricultor pobre, que nunca sabe qual será a *ajuda*, ou se haverá *ajuda*, vinda da renegociação, pois esta acontece *a posteriori*.

### **2.3 Regras para prorrogação automática de operações de crédito rural**

Cabe ao Conselho Monetário Nacional (CMN) regulamentar o crédito rural e estabelecer normas operacionais para sua devida aplicação. Nesse sentido, o Manual de Crédito Rural (MCR) dispõe das regras que disciplinam todo o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR). Em sua seção MCR 2-6-9, consta que, independentemente de consulta ao Banco Central do Brasil (Bacen), é devida a prorrogação da dívida, aos mesmos encargos financeiros antes pactuados no instrumento de crédito, desde que se comprove incapacidade de pagamento do mutuário, em consequência de:

- a) dificuldade de comercialização dos produtos;**
- b) frustração de safras, por fatores adversos;**
- c) eventuais ocorrências prejudiciais ao desenvolvimento das explorações.**

No início da década de 1990, a combinação de uma série de fatores contribuiu para a deterioração do modelo de financiamento rural existente, assim como para expressivo aumento de dívidas rurais não pagas. Esse fenômeno levou ao surgimento de um processo, quase anual, de aprovação de leis concedendo renegociação de dívidas rurais no Brasil. A seção 3 tenta fazer uma síntese de alguns aspectos relevantes dessa legislação.

### **2.4 Razões pelas quais o governo adota políticas públicas em que a sociedade como um todo pode ficar em uma posição de perda de bem estar<sup>8</sup>**

De acordo com Burrell (2007) e Moyer & Josling (1990), políticas redistributivas são aquelas em que um grupo tem um aumento de renda ou bem-estar, podendo ocorrer a redução de bem-estar da sociedade como um todo.

---

<sup>8</sup> Para uma análise mais aprofundada do tema, ver Burrell (2007) e Moyer & Josling (1990).

No caso das renegociações de dívidas rurais, acredita-se que os consumidores e contribuintes perdem bastante bem estar social e que os produtores não conseguem se apropriar totalmente da transferência de bem estar porque há dissipação com perdas financeiras. Em outras palavras, a sociedade implementa uma política cara, que se mostra ineficiente, pois, além de perdas em outras dissipações econômicas, a transferência de recursos dos consumidores e dos contribuintes são maiores que os ganhos percebidos pelos produtores, o que denotaria a existência de peso morto, *deadweight losses*, em inglês.

As renegociações falham em melhorar a política de financiamento, uma vez que os problemas com o *default* dos produtores rurais se repetem com certa constância. Em outras palavras, renegociações falham em minimizar perdas de bem estar do conjunto da sociedade e, em consequência, aprofundam a dívida social. Pode-se afirmar que o mais alto nível de bem estar não é alcançado com renegociações sucessivas de dívidas rurais.

De forma clássica, os autores apontam três tipos de instrumento para tentar explicar o fenômeno:

- i) **modelo de maximização de bem estar:** o governo maximizaria o bem estar da sociedade. Há grande dificuldade de determinação da função de bem estar social, sendo que os grupos que irão se beneficiar e aqueles que serão perdedores dependem de sua posição relativa na função de bem estar ESCOLHIDA. A necessidade de um sistema de informações perfeitas e consenso político fazem esse modelo limitado;
- ii) **modelo de lobby e modelo de voto da maioria:** nessa família de modelos, o grupo de pressão é representado majoritariamente por aqueles agentes que conseguem administrar o problema do caroneiro<sup>9</sup> e têm, em sua composição, agentes que esperam ter mais ganhos. Em regra, modelos que combinam grupos de pressão e critério de votação atuam com lobistas ativos e bem informados em um ambiente em que os eleitores são passivos e desinformados, denotando um problema de informação<sup>10</sup>. Quando esses modelos são usados, tenta-se explicar que os grupos que se beneficiam preferem instrumentos de política pública menos transparentes porque isso faz com que os votantes tenham mais dificuldades para perceber o efeito redistributivo. Por outro lado, instrumentos menos transparentes são, de longe, muito menos eficientes, o que deteriora ainda mais o nível de eficiência da economia;

---

<sup>9</sup> *Free-rider problem*, em inglês.

<sup>10</sup> *Asymmetric information*, em inglês.

- iii) **Modelo de crises:** parte da ideia de que a política agrícola é construída na lentidão do processo político e, em alguma extensão, no fato de se basear no fundamentalismo rural<sup>11</sup> para justificar a importância da transferência de recursos públicos para determinado segmento. De forma muito simples, determinada política pública só seria alterada por pressão ambiental, por crise no comércio internacional, por escassez orçamentária, etc.

A explicação de porque essas políticas continuam sendo postas em prática passa por entender um complexo sistema político em que há atuação de *lobby* dos ruralistas devido à solidariedade das organizações de produtores, à força política do segmento no parlamento, ao interrelacionamento das cadeias produtivas com o Ministério da Agricultura e com o mundo político, à importância da agricultura para economia brasileira e, por outro lado, porque – em regra – as políticas agrícolas são resistentes e sofrem mudanças exatamente quando passam por crises significativas. Isso, de fato, ocorreu – por exemplo – com o crédito rural quando do início da década de 1990. No passado recente, o Tesouro Nacional alocava para o financiamento cerca de 20% dos recursos destinados ao setor e mudou sua postura para chegar a 2012 com alocação de apenas 0,1%.

Tendo um olhar cuidadoso no processo de renegociação de dívidas rurais no Brasil a partir da década de 1990, observa-se o pior de todos os modelos descritos: há problema de informação assimétrica, falta de consenso político para escolha de aplicação eficiente dos recursos, há um forte *lobby* agrícola e uma forte bancada rural no parlamento (isso ocorre não só no Brasil, mas nos Estados Unidos da América, na Europa e em muitas outras partes do mundo), falta de transparência nas renegociações (grandes produtores acabam se apropriando do discurso de apoio ao pequeno produtor rural), falta de eficiência no processo, parece não haver redução de desigualdades regionais nem sociais, tendência ao rápido esgotamento das fontes de financiamento e do modelo como um todo. Portanto, torna-se necessária a construção de um novo modelo de financiamento da produção agropecuária em que o refinanciamento seja eventual, pontual e excepcional.

---

<sup>11</sup> Tradução livre de *rural fundamentalism*, corrente que defende a valorização da vida no setor rural e que tem grande influência na demanda por recursos públicos para o setor.

### **3 NOTAS SOBRE A EVOLUÇÃO RECENTE DO MODELO DE FINANCIAMENTO RURAL NO BRASIL: AINDA A PROCURA DE UMA SOLUÇÃO CONSISTENTE**

#### **3.1 Recursos à vontade e risco da União**

Na década de 1960, foi implantado um modelo de financiamento da agricultura que contava com o aporte de recursos diretos da União. A política agrícola no Brasil é praticamente federal. Salvo raras exceções, a regulação do tema e seu financiamento são realizados pelo ente central.

A rigor, os recursos que eram emprestados, majoritariamente pelo Banco do Brasil e por agentes financeiros oficiais, tinham como suportador do risco não o próprio agente financeiro, mas sim a União. Pois, além de financiar e remunerar o agente financeiro pela tarefa de financiar as safras nacionais, em muitas ocasiões, o Estado acabava pressionando o agente a financiar grupos de produtores que ofereciam maior risco para se buscar o crescimento da oferta de alimentos e para se tentar garantir a estabilidade de preços de produtos agrícolas. E, em havendo prejuízo, a conta frequentemente ficava com a União. Necessário se faz destacar que não era incomum que a taxa de juros reais fosse negativa, o que representava também um subsídio implícito para o tomador do crédito. E o volume aplicado na finalidade era expressivo (vide Gráfico 3).

Ramos e Martha Jr. (2010) indicam que, ao final da década de 1970, o sistema de crédito rural no Brasil estava com sérias disfunções:

- a) impactos negativos sobre o processo inflacionário;
- b) alocação de recursos não equitativa, aprofundando a concentração de renda no setor, com pequena parcela de produtores se apropriando dos subsídios;
- c) perda de eficiência do crédito como indutor do processo de desenvolvimento (o aumento no crédito não foi proporcionalmente acompanhado pelo aumento da produção);
- d) impactos indesejados sobre a política monetária (o sistema de crédito se tornou dependente da aplicação compulsória dos bancos e da complementação feita pelas autoridades monetárias).

Ao longo da década de 1980, os autores apontam que várias correções foram tomadas para se reduzir a participação direta do governo, em especial a busca de fontes não inflacionárias e redução de subsídios, que só se efetivaria ao fim da década de 1990:

- a) redução da participação da autoridade monetária como fonte de recursos;
- b) fomento de fontes de recursos alternativas, inclusive com recursos próprios dos produtores;
- c) reforma fiscal (fim do orçamento monetário<sup>12</sup>);
- d) extinção da conta movimento<sup>13</sup> do Banco do Brasil (BB) e instituição da caderneta de poupança rural em 1986;
- e) criação da Secretaria do Tesouro Nacional, também em 1986, que passou a controlar as operações de sua responsabilidade;
- f) ajuste nas taxas de juros;
- g) adoção de limites de crédito para custeio, inclusão de novas fontes no SNCR, como os recursos dos fundos constitucionais a partir da Constituição de 1988;
- h) ampliação da rede de agentes financeiros.

Mesmo com muitas correções, os problemas não foram totalmente resolvidos, o que demandou nos anos seguintes novas medidas. Coelho (2001) entende que a concessão de crédito com condições altamente favoráveis e a concessão de perdões de dívidas tiveram como consequência imenso desperdício de recursos públicos e notável concentração de renda no setor rural<sup>14</sup>.

### **3.2 Indexação do crédito rural e a busca para uma partilha do risco**

Até o início da década de 1990, os encargos financeiros incidentes sobre os financiamentos rurais restringiam-se, basicamente, a taxas de juros fixas. Em razão do preocupante processo inflacionário, iniciou-se movimento no sentido de adicionar índice de correção aos encargos financeiros, o que, mais tarde, viria a ocasionar sobressaltos significativos nas dívidas.

Uma tentativa de se modificar o cenário de descontrole foi a exigência de que o agente financeiro arcasse com o risco das operações. No entanto, com sucessivas

---

<sup>12</sup> Somente a partir de 1988, o BC ficou proibido de fornecer fundos ao BB para realização de operações de crédito (que eram contabilizadas no âmbito do orçamento monetário) e seu resultado passou a ser apurado pelo critério de competência, sendo que se positivo, deveria ser repassado para o Tesouro Nacional.

<sup>13</sup> Conta por meio da qual o BB podia sacar recursos do BC sem juros e sem correção monetária, mecanismo que o transformava em um banco emissor. Com o fim dessa Conta Movimento, em 1986, começou-se um processo de tentativa de separação de atribuições entre essas instituições, que foi fortalecido pela posterior proibição de o Banco Central conceder, direta ou indiretamente, empréstimos ao Tesouro Nacional.

<sup>14</sup> Nesse contexto, é preciso não se olvidar que, no passado, o setor rural financiou o processo de urbanização e de industrialização do Brasil via transferências: controle de preços, câmbio controlado etc.

prorrogações de vencimentos e sem a parametrização do crédito com índices de preços<sup>15</sup>, a transferência do risco para os bancos oficiais seria impossível.

Inicialmente, foi pensado como parâmetro de indexação o fator de remuneração da caderneta de poupança. A taxa referencial (TR)<sup>16</sup> foi um dos índices escolhidos, principalmente na fase inicial. Tal situação acabou também causando grande impacto no endividamento, já que ela crescia acentuadamente naquele período, os preços das commodities não acompanharam e os custos de produção se mostraram mais pesados, ainda mais com o fim de subsídios ao setor de transportes.

Atendendo a demanda do setor produtivo, substituiu-se a TR pela Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP)<sup>17</sup>. Argumentava-se que essa taxa teria maior estabilidade para captar os efeitos de mais longo prazo no financiamento. No entanto, logo em seguida, houve inversão da tendência, e a TJLP passou a ser, em média, maior do que a TR (Tabela 3.1).

**Tabela 3.1 – Comparação da TR com a TJLP, 1995 a 2000**

Ano	TR (%)	TJLP (%)
1995	31,62	21,02
1996	9,56	14,47
1997	9,79	9,17
1998	7,79	10,78
1999	5,73	12,14
2000	2,10	10,08

Fonte: BNDES (2013) e Bacen (2013).

Tal situação acabou causando grande impacto na elevação dos saldos devedores e, conseqüentemente, no endividamento dos produtores rurais, motivando a rediscussão da indexação do crédito rural.

Paralelamente à indexação, que resultou na elevação dos encargos totais cobrados dos tomadores dos financiamentos rurais, o Estado reduziu a oferta de crédito

<sup>15</sup> Principalmente descompasso verificado entre encargos financeiros e a correção dos preços mínimos.

<sup>16</sup> A Taxa Referencial (TR) é calculada a partir da remuneração mensal média líquida de impostos, dos depósitos a prazo fixo captados nos bancos comerciais, bancos de investimentos, bancos múltiplos com carteira comercial ou de investimentos, caixas econômicas, ou dos títulos públicos federais, estaduais e municipais, **de acordo com metodologia a ser aprovada pelo Conselho Monetário Nacional**. Sua base legal é a Lei nº 8.177, de 12 de março de 1991.

<sup>17</sup> A Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) tem período de vigência de um trimestre-calendário e é calculada a partir dos seguintes parâmetros: I – meta de inflação calculada *pro rata* para os doze meses seguintes ao primeiro mês de vigência da taxa, inclusive, baseada nas metas anuais fixadas pelo Conselho Monetário Nacional; II – prêmio de risco. Sua base legal é a Lei nº 10.182, de 12 de fevereiro de 2001.



subsidiado com aporte direto. Da safra 1994/1995 para a safra 2000/2001, os recursos repassados pelo Tesouro Nacional para financiamentos a produtores caíram de R\$ 1,3 bilhão para uma média de menos de R\$ 0,3 bilhão (Tabela 3.2).

**Tabela 3. 2 – Fontes de recursos de custeio do crédito rural 1994/95 a 2000/2001**

	<i>R\$ milhões</i>						
<b>Fonte</b>	<b>1994/1995</b>	<b>1995/1996</b>	<b>1996/1997</b>	<b>1997/1998</b>	<b>1998/1999</b>	<b>1999/2000</b>	<b>2000/2001</b>
Tesouro Nacional	1.309,50	347,5	19,1	4,7	2,4	2,6	3,8
Obrigatório	764,8	832,7	2.446,10	2.439,00	3.047,70	4.004,30	5.416,70
Poupança Rural	1.593,10	1.934,00	420,1	949,4	1.632,10	1.899,70	1.814,40
FAT	0	251,7	1.133,50	1.382,50	1.467,10	1.666,00	1.603,60
Demais	981,30	1.164,20	1.539,80	1.858,40	1.141,60	981,90	1.135,60
<b>Total</b>	<b>4.648,70</b>	<b>4.530,10</b>	<b>5.558,60</b>	<b>6.634,00</b>	<b>7.290,90</b>	<b>8.554,50</b>	<b>9.974,10</b>

Fonte: Brasil (2002).

Ramos e Martha Jr. (2010) referenciam-se ao Plano de Safra Agrícola e Pecuário de 2003 para destacar que o crédito rural continua a desempenhar importante papel para o setor agropecuário nacional, mas destacam que 70% do capital de giro do custeio da produção vegetal e animal já provêm dos próprios produtores e de outros agentes do agronegócio.

Considerando as fontes de financiamento do crédito rural como um todo, verifica-se que os recursos do Tesouro Nacional usados para o financiamento despencaram praticamente a quase zero. Por outro lado, a década de 1990 assistiu a entrada do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no financiamento agrícola, sendo que ao longo do período o Banco criou uma série de novas linhas de financiamento para investimento agrícola, com destaque para atividades agregadoras de valores<sup>18</sup> (Tabela 3.3).

Cabe observar que a queda nos financiamentos com recursos do Tesouro Nacional foi contrabalançada por financiamentos realizados com recursos de várias fontes agrupadas na rubrica *Demais* da Tabela 3.2. O detalhamento da participação dessas fontes pode ser encontrado na Tabela 3.3. As duas fontes principais que substituíram a alocação direta do Tesouro Nacional foram: i) recursos do Fundo de Amparo do Trabalhador (FAT), que, de zero em 1994, chegou a cerca de 22% do

<sup>18</sup> Ver sítio do BNDES para detalhamento da atuação da instituição:  
[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/index.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/index.html).

crédito rural, concedido em 1996, e alcançou, em 2000, uma participação de 12,7%; e ii) recursos obrigatórios<sup>19</sup>, que passaram de 11,6%, em 1994, para 51,8%, em 2000.

**Tabela 3. 3 – Financiamentos concedidos a produtores e cooperativas por fonte de recursos – 1994 a 2012**

Fonte	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
FAE			13,93%	6,66%	1,11%	0,00%	0,00%
FAT			21,99%	18,43%	15,86%	16,24%	12,71%
Fundos Constitucionais	4,99%	9,01%	14,90%	5,64%	7,04%	7,42%	5,85%
Fundos de Commodities				0,11%	0,05%	0,06%	0,06%
Poupança Rural	34,90%	36,07%	9,13%	8,42%	13,02%	18,81%	14,34%
BNDES/Finame				3,38%	4,06%	5,03%	5,66%
Recursos de Governos Estaduais	0,26%	0,36%	0,26%	0,18%	0,18%	0,13%	0,11%
Recursos de Outras Fontes	5,21%	5,43%	11,37%	0,70%	2,07%	0,44%	1,44%
Recursos do Funcafé				3,60%	5,54%	4,85%	2,15%
Recursos do Tesouro	27,11%	19,70%	3,48%	1,50%	1,66%	0,11%	0,02%
63 Rural <sup>20</sup>				0,00%	2,86%	1,43%	1,09%
FTRA/Banco da Terra							
Incra-Procera				0,46%	1,14%	0,29%	0,03%
Recursos Livres	15,93%	16,30%	8,07%	6,01%	4,67%	4,90%	4,73%
Recursos Obrigatórios	11,60%	13,14%	16,88%	44,89%	40,73%	40,28%	51,80%
<b>Total geral</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Bacen (2013). Em 2000, Recursos de Depósitos Especiais responderam por 0,1% da aplicação.

Fonte	2001	2002	2003	2004	2005	2006
FAE						
FAT	9,97%	10,17%	8,67%	4,36%	7,72%	7,57%
Fundos Constitucionais	6,04%	6,88%	5,53%	6,37%	9,10%	9,16%
Fundos de Commodities	0,08%	0,06%	0,01%	0,00%		
Poupança Rural	10,32%	12,60%	23,33%	25,71%	28,54%	18,72%
BNDES/Finame	6,03%	7,23%	10,59%	11,44%	8,95%	7,32%
Recursos de Governos Estaduais	0,07%	0,12%	0,08%	0,10%	0,12%	0,06%
Recursos de Outras Fontes	0,09%	0,08%		0,00%	0,00%	0,01%
Recursos do Funcafé	1,09%	2,24%	0,82%	0,94%	2,72%	3,89%
Recursos do Tesouro	1,61%	1,68%	1,90%	3,83%	2,17%	0,96%
63 Rural	0,18%	0,10%	0,02%	0,15%	0,09%	1,41%
FTRA/Banco da Terra		0,96%	0,32%	0,06%	0,36%	0,80%
Incra-Procera	1,52%					
Recursos Livres	4,03%	5,17%	5,20%	5,53%	5,26%	4,33%
Recursos Obrigatórios	58,96%	52,72%	43,53%	41,50%	34,97%	45,77%
<b>Total geral</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Bacen (2013).

<sup>19</sup> Os recursos obrigatórios são as exigibilidades de aplicações em crédito rural incidentes sobre percentual do saldo médio diário das rubricas contábeis sujeitas ao recolhimento compulsório pelo Banco Central do Brasil (BCB). Assim, o banco tem a opção de aplicar essa porcentagem em crédito rural ao invés de recolher os recursos sem remuneração ao BCB. Os recursos controlados são: a) os recursos obrigatórios (decorrentes da exigibilidade de depósito à vista); b) os das Operações Oficiais de Crédito sob supervisão do Ministério da Fazenda; c) os de qualquer fonte destinados ao crédito rural na forma da regulação aplicável, quando sujeitos à subvenção da União, sob a forma de equalização de encargos financeiros, inclusive os recursos administrados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); d) os oriundos da poupança rural, quando aplicados segundo as condições definidas para os recursos obrigatórios; e) os dos fundos constitucionais de financiamento regional; f) os do Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (Funcafé). Os recursos não controlados são todos os demais recursos.

<sup>20</sup> Ou 63 Caipira, fonte criada para captação de recursos externos para financiamento da agroindústria nacional.

<b>Fonte</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
FAE					0,00%	
FAT	4,04%	1,33%	1,19%	1,16%	1,30%	1,31%
Fundos Constitucionais	7,62%	8,78%	7,27%	7,93%	7,63%	8,50%
Fundos de Commodities	0,00%	0,00%	0,03%		0,00%	0,00%
Poupança Rural	17,94%	25,99%	26,05%	30,15%	30,79%	31,81%
BNDES/Finame	4,63%	5,82%	7,02%	6,64%	6,83%	9,94%
Recursos de Governos Estaduais	0,08%	0,09%	0,08%	0,05%	0,03%	0,07%
Recursos de Outras Fontes	0,15%	0,45%	1,52%	1,86%		0,00%
Recursos do Funcafé	3,21%	2,90%	2,23%	1,87%	1,56%	1,55%
Recursos do Tesouro	0,96%	0,56%	0,55%	0,19%	0,14%	0,11%
63 Rural	1,20%	1,41%	1,27%	1,16%	1,43%	1,17%
FTRA/Banco da Terra	0,84%	0,47%	0,29%	0,18%	0,14%	0,14%
Incra-Procera						
Recursos Livres	3,80%	4,77%	4,20%	2,03%	2,82%	4,42%
Recursos Obrigatórios	55,55%	47,42%	48,30%	46,77%	47,31%	33,98%
<b>Total geral</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Bacen (2013). Em 2012, Recursos de Aplicação do Compulsório e do Instrumento Híbrido Capital e Dívida responderam, respectivamente, por 2,88% e 4,10% da aplicação.

Em síntese, a incerteza decorrente do descompasso entre os encargos financeiros que, com a indexação, passaram a incidir sobre financiamentos rurais e a correção dos preços mínimos, parâmetro usado pelo Poder Público na política voltada para a sustentação de preços agrícolas provocou falta de interesse dos agentes financeiros em relação a financiamentos concedidos com o risco correndo por conta própria.

### **3.3 Desindexação, estabilização macroeconômica e fim do aporte direto**

Na avaliação de Helfand e Rezende (2001), a estabilização macroeconômica foi conseguida ao custo do binômio câmbio supervalorizado (pelo menos até 1999) e taxas de juros muito altas. Embora a estabilização da inflação tenha criado um ambiente de muito menos risco para o planejamento da produção e de investimentos na área, a elevação dos juros reais tornou-se um peso relevante.

Outra mudança de postura do Estado quanto ao financiamento direto à agricultura foi a preferência por não mais financiar diretamente o setor (por meio de repasses de recursos a instituições financeiras). O Estado passou a substituir o financiamento direto pelo processo de equalização de taxas. Assim, o governo se retirou do risco de crédito e passou a pagar os custos do diferencial de taxas e dos encargos administrativos e tributários.

Com isso, o governo diminuiu o volume de recursos que precisava aportar para o crédito rural (não mais precisava alocar o volume total de recursos, mas apenas o

montante necessário à equalização de taxas de juros). Também deixava de correr os riscos da operação.

O resultado prático foi a redução drástica de recursos do Tesouro Nacional no financiamento da agricultura, registrada na Tabela 3.2, acima, e aumento da alocação orçamentária para subvenção econômica. Ramos e Martha Jr. (2010) indicam que, no início da década de 1980, os recursos do Tesouro representavam, em média, 87% do financiamento das safras. No final da década, houve um recuo para 40%. No início da década de 1990, caiu novamente para cerca de 15% e no final da década de 2000 respondia por cerca de 0,15% do financiamento (vide Tabela 3.3, acima).

Paralelamente, ocorreu uma elevação significativa de gastos relacionados à equalização de taxas de juros nas modalidades custeio, investimento e comercialização, bem como pagamento das despesas atinentes às responsabilidades já assumidas nas renegociações de dívidas rurais. No crédito rural, essas despesas saíram de R\$ 2,85 bilhões em 1995 para R\$ 5,7 bilhões em 2001. Os fundos regionais e a securitização tiveram aumento de custo de R\$ 1,0 bilhão nesse mesmo período (Tabela 3.4).

**Tabela 3.4 – Custo com equalização para modalidades selecionadas, 1995 a 2001**

Modalidade	R\$ milhões						
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Crédito Rural	2.857,0	2.231,8	2.665,6	3.447,3	2.639,4	3.517,3	5.662,1
Fundos Regionais	641,3	910,1	956,7	1.543,7	1.273,6	1.122,2	1.674,2
AGF e estoques estratégicos	595,2	222,4	555,4	288,9	193,3	379,1	1.219,0
Securitização	–	–	421,0	529,3	311,0	1.125,4	1.094,2
Pronaf	–	–	63,3	171,9	287,7	324,5	606,0

Fonte: Brasil (2002).

### **3.4 Ampla reestruturação da dívida rural, modelo com taxa de juros fixa do crédito rural e reiteradas renegociações**

Segundo Brasil (2002), o peso da crise fiscal do Estado e da aceleração da inflação minou a principal base de financiamento não inflacionário do setor, os depósitos à vista.

Além disso, emergiram distorções, definidas por Coelho (2001), como **mazelas** do sistema como um todo, destacando-se o excesso de interferência política na concessão e na administração do sistema de crédito (anistia e prorrogações de prazos).

Pesquisadores e analistas do setor apontaram a existência de elevados subsídios<sup>21</sup>, desperdício de recursos públicos, perda de eficiência no financiamento produtivo e sustentável, deterioração do sistema, inapropriação na análise de risco das operações<sup>22</sup>, concentração da renda no setor rural, e, não só devido ao processo inflacionário, mas também por ele, escassez de recursos disponíveis<sup>23</sup>.

A consequência foi o esgotamento das condições de financiamento do modelo anterior, redução da oferta de crédito e, já com a vigente indexação, o encarecimento do crédito rural.

Coelho (2001) e Brasil (2002) apontam que os mecanismos de indexação – que, em termos reais, chegaram a produzir encargos financeiros positivos –, a redução de custos recuperáveis no âmbito da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM)<sup>24</sup> e a retirada do subsídio ao transporte<sup>25</sup> levaram à escalada da inadimplência no setor rural.

Nos estertores dessa crise do endividamento, dada a relativa estabilidade econômica alcançada no país, a partir de meados da década de 1990, o Governo Federal adotou importantes medidas que buscavam novo modelo de financiamento das ações relacionadas à política agrícola:

- a) a reestruturação de dívidas rurais que equacionou grave crise de endividamento dos produtores rurais junto a instituições financeiras, possibilitando reintegração de muitos mutuários ao sistema de crédito rural; e resultando em elevado custo fiscal para o Estado;
- b) a drástica redução dos repasses de recursos a instituições financeiras para financiamento do produtor rural com substituição dessa prática pelo mecanismo de equalização de taxas;
- c) a supressão de indexadores dos encargos financeiros incidentes sobre financiamentos rurais, remanescendo apenas taxas de juros fixas, em

---

<sup>21</sup> Vide, por exemplo, Rezende (1980, 1981, 1985 e 2001), que analisa o crédito subsidiado, a formação bruta de capital na agricultura, o impacto no preço da terra e a expansão agrícola no Cerrado, e Mata (1981) que estima os subsídios implícitos na década de 1970.

<sup>22</sup> Vide, por exemplo, Verde (2001) que analisou a capacidade de pagamento do setor rural a partir de dados de Estados selecionados; Gasques e Conceição (2001) que analisam as experiências de financiamento rural e avaliam o modelo brasileiro de financiamento; Gasques (2001) que faz um raio-X do gasto público na agricultura brasileira; Barros (2010) que discute o dilema entre subsídio e investimento de políticas públicas para agricultura; e Dias (2010) que apresenta entraves para reformulação de políticas agrícolas.

<sup>23</sup> Ver, por exemplo, Coelho (2001) e Helfand e Rezende (2001), que abordam os impactos das reformas na política agrícola brasileira, e Gasques, Verde e Oliveira (2004) para uma discussão aprofundada dos mecanismos de financiamento da agricultura brasileira.

<sup>24</sup> Para maiores detalhes, ver Coelho (2001).

<sup>25</sup> A discussão da retirada do subsídio ao transporte foge ao escopo desse texto.

sintonia com a queda da taxa referencial da economia. Assim, as taxas de juros para o financiamento da safra passaram a ter valores fixos. Em meados da década de 1990, o Governo Federal fixou a taxa de juros dos recursos obrigatórios em 8,75% ao ano. Somente na safra 2007/2008, houve redução dessa taxa de juros para 6,75% ao ano;

- d) a mudança na política de armazenagem que indica tendência à redução de estoques públicos. Nesse caso, o Governo introduziu, principalmente, o Mercado de Opções (MO) e o Programa de Escoamento da Produção (PEP), além de outros instrumentos de apoio à comercialização de produtos agrícolas, visando reduzir a necessidade de compra de produtos;
- e) estímulo a financiamentos privados para reduzir a necessidade de participação do Governo no setor, dentro do contexto de reestruturação do Sistema Nacional de Crédito Rural.

### **3.5 Modelo vigente de financiamento do crédito rural: características principais e renegociações**

Para resgatar a capacidade de financiamento do crédito rural, o Governo Federal passou a operar um modelo de financiamento com as seguintes características:

- a) taxa de juros fixas e moderadamente baixas, estabelecidas previamente a cada safra;
- b) possibilidade de refinanciamento em caso de incapacidade de pagamento pelo produtor rural;
- c) preferencialmente, não alocação direta de recursos para fazer frente aos financiamentos rurais;
- d) tentativa de otimização dos recursos com a criação de vários programas, muitos com fontes do BNDES, e títulos de crédito, como os descritos na Lei nº 11.076, de 2004<sup>26</sup>, alterada pela Lei nº 11.524, de 2007.

Em consequência, para reabilitar a capacidade de pagamento, foi revisto o mecanismo de correção das operações de crédito rural atrelado a índices de preços que variavam acima dos preços de produtos agrícolas. Essa indexação, associada à retirada

---

<sup>26</sup> A Lei nº 11.076, de 30 de dezembro de 2004, *dispõe sobre o Certificado de Depósito Agropecuário – CDA, o Warrant Agropecuário – WA, o Certificado de Direitos Creditórios do Agronegócio – CDCA, a Letra de Crédito do Agronegócio – LCA e o Certificado de Recebíveis do Agronegócio – CRA, dá nova redação a dispositivos das Leis nºs 9.973, de 29 de maio de 2000, que dispõe sobre o sistema de armazenagem dos produtos agropecuários, 8.427, de 27 de maio de 1992, que dispõe sobre a concessão de subvenção econômica nas operações de crédito rural, 8.929, de 22 de agosto de 1994, que institui a Cédula de Produto Rural – CPR, 9.514, de 20 de novembro de 1997, que dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário e institui a alienação fiduciária de coisa imóvel, e altera a Taxa de Fiscalização de que trata a Lei nº 7.940, de 20 de dezembro de 1989, e dá outras providências.*

de subsídios, levou à escalada da dívida rural. Frente a essa situação, o Governo Federal negociou com o Congresso Nacional a aprovação de uma Medida Provisória, que ficou conhecida como Lei da Securitização.

Os representantes do setor agropecuário, do Congresso Nacional e do Governo Federal passaram a discutir uma forma de resolver a questão. Dessas discussões surgiram as chamadas renegociações das dívidas agrícolas, da qual a Securitização e o Programa Especial de Saneamento de Ativos (Pesa) são os exemplos iniciais.

A securitização alcançou dívidas agrícolas até o limite de R\$ 200 mil, por produtor. O pagamento seria feito em dez anos, com taxa de juros de 3% ao ano e correção do saldo devedor atrelada à variação dos preços mínimos.

Posteriormente, a Lei nº 9.866, de 9 de novembro de 1999, criou bônus de adimplência, para as operações securitizadas cujas parcelas são pagas até a data do vencimento.

Para valores superiores a R\$ 200 mil e até R\$ 1 milhão, foi criado o Pesa, com base em regulamento do Conselho Monetário Nacional (CMN). Após esse marco inicial de reestruturação das dívidas rurais, foram aprovadas sucessivas leis tratando de renegociação, inclusive – em alguns casos – de dívidas já renegociadas. Esse modelo de sucessivas renegociações já dava seus primeiros sinais de exaustão. Na seção seguinte, apresenta-se breve resumo dessas renegociações de dívidas rurais ocorridas a partir de 1995.

As próximas seções também discutirão o processo reiterado de renegociação de dívidas rurais, os argumentos apresentados para embasar tal processo e algumas propostas para aprimoramento do modelo. Araújo (2011) entende que o atual modelo de crédito à agricultura parece esgotado, sendo essencial para desenvolver as finanças agrícolas a combinação de próprios recursos do agricultor com recursos externos de créditos obtidos em verdadeiros mercados financeiros rurais.

Um modelo *ex-ante* que se supõe que deverá ter participação do Estado para liquidação ou regularização de operações de crédito rural é, no mínimo, frágil e merece especial atenção para sua reformulação.

## 4 RENEGOCIAÇÃO DE DÍVIDAS RURAIS: HISTÓRICO, DADOS E ANÁLISES DE UM PROCESSO EM CONTINUIDADE

### 4.1 Lei nº 9.138, de 29 de novembro de 1995 (Securitização)

A Securitização, como ficou conhecido o processo de alongamento de dívida rural, autorizada pela Lei nº 9.138, de 30 de novembro de 1995 (conversão da Medida Provisória (MPV) nº 1.199, de 24 de novembro de 1995), representou o principal instrumento de reintegração de produtores rurais ao Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), por proporcionar o retorno destes a condições de normalidade.

Esse processo foi amplo, contemplou **todas as instituições financeiras, todas as fontes de recursos, todas as modalidades de financiamento e todos os tipos de devedor.**

Em grandes linhas, o mutuário passou a ter direito de renegociar seus débitos até R\$ 200 mil, com prazo de 7 a 10 anos, pagando a variação de preços mínimos (VPM) mais 3% (três por cento) ao ano.

Para garantir ou equalizar essas operações, o Tesouro Nacional foi autorizado a emitir títulos no montante de R\$ 7,0 bilhões, e os fundos públicos a suportarem os custos econômicos inerentes ao processo<sup>27</sup>.

A seguir, apresentam-se, em síntese, as condições estabelecidas para a Securitização na Lei nº 9.138, de 1995<sup>28</sup>:

**Tabela 4. 1 – Resumo das condições da Lei nº 9.138, de 1995**

Prazo para enquadramento	Operações contratadas até 20/6/1995 (posteriormente, a Lei nº 9.866, de 1999, estendeu as hipóteses de alongamento para os contratos firmados entre 20/6/1995 e 31/12/1997).
Beneficiários	Produtores rurais, suas associações, cooperativas e condomínios.
Modalidade de crédito	Custeio, investimento ou comercialização, excetuados os empréstimos do Governo Federal com opção de venda (EGF/COV <sup>29</sup> ).

<sup>27</sup> A despeito de o § 9º do art. 5º da Lei nº 9.138, de 1995, ter estabelecido um limite passível de alongamento de R\$ 7,0 bilhões, as operações contratadas alcançaram montante de aproximadamente R\$ 8,1 bilhões. A argumentação para ultrapassar esse limite foi que os valores que não contaram com emissão de títulos pelo erário não eram considerados para tal finalidade.

<sup>28</sup> As condições estabelecidas nesta Lei posteriormente para outros processos de renegociações de dívida não são objeto desta seção do trabalho.

<sup>29</sup> Esses empréstimos poderiam ter sido liquidados com a opção de venda, o que justificaria sua exclusão do processo de securitização.



Fontes de financiamento abrangidas	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste (FNO, FNE e FCO);</li> <li>2) Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e de outros recursos operados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES);</li> <li>3) Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (FUNCAFÉ) – possibilidade incluída pela Lei nº 9.866, de 1999;</li> <li>4) Outros fundos oficiais federais;</li> <li>5) Outras operações de fontes autorizadas pelo Conselho Monetário Nacional.</li> <li>6) Adicionalmente às operações acima, o mutuário podia incluir saldo devedor referente ao diferencial de índices adotados pelo plano Collor, independentemente do limite de R\$ 200 mil, com acréscimo de um ano para pagamento<sup>30</sup>.</li> </ol>
Limite do alongamento	R\$ 200 mil na data da renegociação. Dívidas maiores que R\$ 200 mil podiam ser renegociadas até esse valor, ficando o restante do saldo para ser quitado conforme negociação com o agente financeiro <sup>31</sup> .
Prestações	Anuais, iguais e sucessivas (Sistema Francês de Amortização).
Prazo	Variável: mínimo de 7, máximo de 10 anos, conforme condições de pagamento do mutuário.
Carência	De 1 a 2 anos.
Taxa de juros	3% a.a.
Correção do saldo devedor	Variação do preço mínimo do produto escolhido.
Montante passível de alongamento	R\$ 7,0 bilhões.
Montante de emissão de títulos pelo Tesouro Nacional	R\$ 7,0 bilhões.
Finalidade dos títulos	Garantir o valor total das operações ou garantir o valor da equalização decorrente do alongamento.

Fonte: Lei nº 9.138, de 1995. Elaboração própria.

A Lei nº 9.866, de 9 de novembro de 1999 (conversão da MPV nº 1.918, de 22 de setembro de 1999), além de ampliar a opção de refinanciamento para os contratos firmados entre 20/6/1995 e 31/12/1997, criou o bônus de adimplência sobre cada parcela da dívida securitizada paga até a data do respectivo vencimento; prorrogou prestações e criou a possibilidade de que os financiamentos de 7, 8 e de 9 anos, anteriormente pactuados, fossem transformados em empréstimos de 10 anos<sup>32</sup>. O bônus de adimplência foi uma demanda de produtores, que alegavam cenário de inadimplência,

<sup>30</sup> Foram aplicados dois índices para correção de recursos da Poupança em março de 1990: 41,28% para os recursos retidos e 84,32% para os recursos que poderiam ser sacados. 99% dos recursos aplicados na poupança, em março de 1990, tiveram o reajuste de 41,28%. No entanto, a correção dos empréstimos agrícolas ocorreu com base no índice de 84,32%, o que ampliou a dívida dos mutuários. Para maiores detalhes dessa questão, ver Gonçalves (1999).

<sup>31</sup> O Pesa foi desenhado para lidar com valores superiores a R\$ 200 mil.

<sup>32</sup> As condições estabelecidas nesta Lei posteriormente para outros processos de renegociações de dívida não são objeto desta seção do trabalho.

e uma estratégia do Governo Federal para incentivar o pagamento em dia, já que representa importante incentivo para pagamento da parcela nos vencimentos.

Cabe destacar que na securitização, os bancos públicos e privados financiadores de crédito rural se beneficiaram do processo de renegociação, uma vez que os financiamentos originais eram considerados de difícil retorno<sup>33</sup>. Além disso, os novos ativos passavam a ser garantido por títulos, equalização de taxas ou responsabilização dos fundos públicos e constitucionais e do Orçamento das Operações de Crédito (O2C ou OOC) do Tesouro Nacional pelo diferencial entre os encargos incidentes sobre as operações *securitizadas* e o custo, assumido pelas instituições financeiras, de captação dos recursos.

No entanto, o papel dos agentes financeiros, em geral, não foi de agentes de pressão, e sim na formulação dos contratos e registro das novas operações. O Estado acabou tendo um papel mais crucial, uma vez que a grande parte das operações pertencia a bancos públicos, com destaque para o Banco do Brasil.

O bônus de adimplência foi fixado em 30% (trinta por cento) para a parcela da dívida adimplente inferior a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), e de 15% (quinze por cento) para o valor excedente.

A Tabela 4.2 detalha as principais condições estabelecidas na alteração da Securitização.

**Tabela 4. 2 – Resumo das condições da Lei nº 9.866, de 1999**

Dilatação do prazo do financiamento	Em caso de dificuldade de pagamento: expansão do prazo do empréstimo para até dez anos.
Prorrogação de parcelas	Parcela de 1997: prorrogação para 31 de outubro de 1998; Parcela de 1999 e 2000: até R\$ 15 mil, prorrogação para o primeiro e segundo anos subseqüentes ao do vencimento da última parcela anteriormente ajustada. Para valores superiores a R\$ 15 mil, pagamento de 10 e 15%, respectivamente, e prorrogação do restante para o primeiro e segundo anos subseqüentes ao do vencimento da última parcela anteriormente ajustada.
Dilação de prazo para pagamento	O pagamento devido em 31 de outubro de 1999 ficou transferido para 31 de dezembro de 1999, mantendo-se os encargos de normalidade.
Criação do bônus de adimplência	Para cada prestação paga em dia, desconto de: 1) trinta por cento, se a parcela da dívida for igual ou inferior a cinquenta mil reais; 2) trinta por cento até o valor de cinquenta mil reais e quinze por cento sobre o valor excedente a cinquenta mil reais.

Fonte: Lei nº 9.866, de 1999. Elaboração própria.

<sup>33</sup> Essa observação não é pacífica!

A Lei nº 10.437, de 25 de abril de 2002 (conversão da MPV nº 9, de 31 de outubro de 2001), estatuiu o pagamento mínimo de 32,5% (trinta e dois e meio por cento) da parcela devida em 31 de outubro de 2001, com prorrogação do restante para 29 de junho de 2002, acrescida dos juros proporcionais, e ainda manutenção do bônus de adimplência criado pela Lei 9.866/1999. Cumprida essa condição e estando o mutuário adimplente, a Lei previa a possibilidade de o financiamento ser estendido até 2025. Ou seja, uma ampliação de prazo de, pelo menos, 20 anos, dado que, pela renegociação original (Lei 9.138/1995), os contratos mais longos deveriam ser pagos em 10 anos, ou seja, até 2005.

Outra inovação dessa Lei foi a previsão para dispensa do acréscimo da variação do preço mínimo, estipulado contratualmente, sempre que os pagamentos ocorressem nas datas aprezadas, salvo se o devedor optasse pelo pagamento mediante entrega do produto.

Esse item é considerado um tipo de bônus, haja vista que o mutuário não teria que pagar a correção devida ao aumento do preço mínimo pactuado. Tanto é assim que, em caso de inadimplemento, o saldo devedor remanescente sofreria a variação do preço mínimo total.

Ademais, a Lei 10.437/2002, na hipótese de liquidação antecipada e total da dívida até 31 de dezembro de 2006, criou o bônus de liquidação, adicional ao bônus de adimplência, no percentual de 20% (vinte por cento) para operações de valor até R\$ 10 mil, na origem; e de 10% para operações que excederem a esse montante (vide Tabela a seguir).

**Tabela 4. 3 – Resumo das condições da Lei nº 10.437, de 2002**

Dilatação do prazo do financiamento	Expansão do prazo do empréstimo, que originalmente situava-se entre 2002 e 2005, para até 31 de outubro de 2025.
Prorrogação	O pagamento devido em 31 de outubro de 2001 ficou transferido para 29 de junho de 2002, mantendo-se os encargos de normalidade, sendo exigido apenas 32,5% da parcela, mantidos os bônus de adimplência: 30% até R\$ 50 mil e 15% sobre o excedente. O restante poderia ser alongado.
Criação do bônus por liquidação antecipada	Até 31 de dezembro de 2006, além do bônus de adimplência, rebate <sup>34</sup> de 20% sobre o saldo devedor para operações de até R\$ 10 mil em 1995 e 10 % para as demais.
Criação do bônus de exclusão de variação do preço mínimo por adimplência	Desconsidera-se a variação do preço mínimo para prestações pagas em dia.

Fonte: Lei nº 10.437, de 2002. Elaboração própria.

<sup>34</sup> Rebate refere-se a redução, desconto, diminuição. Nesse caso, um rebate de 20% para liquidação, quer dizer que uma dívida de 100 pode ser liquidada por 80.

Em resumo, somando-se as condições estabelecidas nas três leis (Leis 9.138/1995, 9.866/1999 e 10.437/2002), **os financiamentos, na primeira renegociação já eram bastante favoráveis, com correção monetária pela variação do preço mínimo mais pagamento de juros de 3% ao ano, com prazo de reembolso de 7 a 10 anos, e carência de 1 a 2 anos. Nenhum outro tomador de recursos no sistema financeiro nacional podia gozar de taxas de juros tão favoráveis, principalmente em financiamentos de prazo tão longo. Não obstante isso, as condições foram sendo ainda mais facilitadas ao longo dos anos: 30 anos de prazo para reembolso (de 1995 a 2025), sem correção monetária (bônus de exclusão de variação do preço mínimo), juros nominais de 3% ao ano, desconto entre 15 e 30% sobre a parcela (bônus de adimplência), e, ainda, possibilidade de liquidação da dívida com desconto adicional de 10 a 20% (bônus por liquidação antecipada).**

Para mais bem qualificar a questão, faz-se necessário um estudo do perfil dos devedores. Coelho (2001) aponta que 2,1% dos mutuários tinham dívidas acima de R\$ 200 mil, e concentravam 57,3% de toda a dívida rural na carteira do Banco do Brasil (Tabela 4.4). Portanto, a dívida estava bastante concentrada em um pequeno número de grandes devedores.

**Tabela 4. 4 – Total de contratos de dívidas rurais no portfólio do BB, posição de janeiro de 1999**

<b>Faixa(R\$)</b>	<b>Mutuários</b>	<b>%</b>	<b>Valor em Mil R\$</b>	<b>%</b>
1 – 10.000	513.658	73,21	1.413.440,00	5,89
10.001 – 50.000	134.774	19,21	3.848.580,00	16,03
50.001 – 200.000	38.446	5,48	4.992.170,00	20,79
200.001 – 500.000	10.530	<b>1,5</b>	3.487.240,00	<b>14,52</b>
500.001 –1.000.000	2.072	<b>0,3</b>	1.376.010,00	<b>5,73</b>
Acima de 1 Milhão	2.178	<b>0,31</b>	8.892.200,00	<b>37,04</b>
<b>Total</b>	<b>701.658</b>	<b>100</b>	<b>24.009.640,00</b>	<b>100</b>

Fonte: Coelho (2001).

Ainda de acordo com Coelho (2001), das operações efetivamente securitizadas, as acima de R\$ 200 mil respondem por 5,42% do número de operações e por 43,68% dos valores (Tabela 4.5). Cabe esclarecer que os valores excedentes a R\$ 200 mil eram repactuados por livre acordo entre as partes e os valores constantes da tabela são os efetivamente considerados no processo de securitização<sup>35</sup>. No momento da repactuação, portanto, não existia a possibilidade de os valores acima de R\$ 200 mil serem negociados em condições mais favoráveis que as do contrato original, sem acordo direto com o agente financeiro.

<sup>35</sup> Esses dados são anteriores ao Pesa, que será tratado mais adiante.

**Tabela 4. 5 – Contratos de dívidas rurais securitizadas do portfólio do BB, 1999**

Faixa (R\$)	Mutuários	%	Valor em Mil R\$	%
1-10.000	52.547	47,54	238.940,00	23,63
10.001-50.000	44.547	30,45	1.076.560,00	15,82
50.001-200.000	24.268	16,54	2.516.860,00	36,99
200.001-500.000	7.586	<b>5,19</b>	1.904.410,00	<b>27,99</b>
500.001-1.000.00	162	<b>0,11</b>	108.780,00	<b>1,6</b>
Acima de 1.000.000	172	<b>0,12</b>	958.960,00	<b>14,09</b>
<b>Total</b>	<b>146.292</b>	<b>100</b>	<b>6.804.530,00</b>	<b>100</b>

Fonte: Coelho (2001).

Outro enfoque, a partir desses dados, é observar que a faixa entre R\$ 200 e R\$ 500 mil foi a que teve maior adesão (72%), seguida da faixa anterior (63,1%) (Tabela 4.6).

**Tabela 4. 6 – Relação de contratos de dívidas rurais securitizadas do portfólio do BB por faixa de enquadramento**

Faixa (R\$)	Mutuários	Mutuários securitizados	% contratos renegociados
1-10.000	513.658	52.547	10,2%
10.001-50.000	134.774	44.547	33,1%
<b>50.001-200.000</b>	<b>38.446</b>	<b>24.268</b>	<b>63,1%</b>
<b>200.001-500.000</b>	<b>10.530</b>	<b>7.586</b>	<b>72,0%</b>
500.001-1.000.00	2.072	162	7,8%
Acima de 1.000.000	2.178	172	7,9%
<b>Total</b>	<b>701.658</b>	<b>146.292</b>	<b>20,8%</b>

Fonte: Coelho (2001). Elaboração própria.

Por fim, tomando-se os mesmos dados em termos de valores repactuados, chegamos à conclusão similar, a faixa entre R\$ 200 e R\$ 500 mil foi a que teve maior porcentagem de dívida repactuada (54,6%), seguida da faixa imediatamente anterior (50,4%) (vide Tabela 4.7).

**Tabela 4. 7 – Relação de valores de dívidas rurais securitizadas do portfólio do BB por faixa de enquadramento**

Faixa (R\$)	Valor em Mil R\$	Valor em Mil R\$	% da dívida repactuada
1-10.000	1.413.440,00	238.940,00	16,9%
10.001-50.000	3.848.580,00	1.076.560,00	28,0%
<b>50.001-200.000</b>	<b>4.992.170,00</b>	<b>2.516.860,00</b>	<b>50,4%</b>
<b>200.001-500.000</b>	<b>3.487.240,00</b>	<b>1.904.410,00</b>	<b>54,6%</b>
500.001-1.000.00	1.376.010,00	108.780,00	7,9%
Acima de 1.000.000	8.892.200,00	958.960,00	10,8%
<b>Total</b>	<b>24.009.640,00</b>	<b>6.804.530,00</b>	<b>28,3%</b>

Fonte: Coelho (2001). Elaboração própria.

Tomando-se todas as fontes enquadráveis, foram repactuados, no âmbito da Securitização, R\$ 8,1 bilhões, sendo que as seis principais fontes (poupança rural, recursos livres, do Finame e obrigatórios, e fundos constitucionais) respondem por 86,3% desses recursos (Tabela 4.8).

**Tabela 4. 8 – Dívidas rurais securitizadas por fonte de recursos**

<b>Código</b>	<b>Nome da fonte</b>	<b>Valor alongado</b>	<b>Participação</b>
7027	POUP.RURAL/EXIBIL/NÃO CONTROLADA	1.950.965.331,18	23,874%
6011	REC. LIVRES INTEGRAL	1.526.986.141,28	18,686%
2558	REC.FINAME-OP.CUSTEIO INVEST COMERC S/VINC PROGRAMAS	1.212.124.018,25	14,833%
7010	POUP.RURAL/TX.LIVRES-OP.CUSTOS INVEST COMERC S/VINC PROGRAMAS	567.284.682,46	6,942%
7003	POUP.RURAL/EXIBIL/CONTROLADA	530.003.162,24	6,486%
4006	MCR 6.2 – REC Obrigatórios (OP S/VINC PROGR Especiais)	432.920.127,04	5,298%
9465	FNO-OP.CUSTEIO INVEST COMERC S/VINC PROGRAMAS	311.527.668,74	3,812%
9489	FNO-RURAL-OP.CUSTEIO INVEST COMERC S/VINC PROGRAMAS	279.045.030,83	3,415%
9472	FNE-OP.CUSTEIO INVEST COMERC S/VINC PROGRAMAS	242.514.322,41	2,968%
3519	EXTRA-MERCADO C/SUBVENÇÃO	206.223.474,40	2,524%
6004	REC. LIVRES COMPLEMENTAR	171.048.881,21	2,093%
9513	OUTRAS FONTES-FUNCAFÉ	163.940.423,11	2,006%
2613	TESOURO-CUSTEIO	144.172.097,54	1,764%
2383	REC.BNDES-OP.INVEST COMERC CUSTEIO S/VINC PROGRAMAS	92.730.294,03	1,135%
4604	D.E.R. – OP.CUSTEIO INVEST COMERC S/VINC PROGRAMAS	63.664.148,69	0,779%
3007	F.COMMODITIES-OP.COMERC INVEST CUSTEIO S/VINC PROGRAMAS	62.977.608,54	0,771%
2259	TESOURO-PRODECER-II (PROJETO EXPANSÃO)	45.614.838,33	0,558%
2620	TESOURO-EGF-EMPRÉSTIMO DO GOVERNO FEDERAL	37.446.099,59	0,458%
2400	TESOURO-PROFIR/OECF	28.646.642,04	0,351%
2503	TESOURO-FINANC CAP COOP AGRÍCOLAS (GRUPO I) RES 2002/93	27.237.088,93	0,333%
2510	TESOURO-CORRET SOLOS PROD CERRADOS (NE E CO) RES.2002/93	25.871.473,13	0,317%
6516	FAT S/SUBVENÇÃO	11.078.100,26	0,136%
2242	TESOURO-PRODECER-II (PROJETO PILOTO)	9.196.116,85	0,113%
2479	TESOURO-PNDR (OPÇÃO C)	6.583.231,89	0,081%
2053	TESOURO-FINANC INVEST AGROPECUÁRIO	4.207.220,00	0,051%
4013	MCR 6.2.12 – REC OBRIGAT (OPER S/VINC PROGR ESPECIAIS)	2.562.904,90	0,031%
2235	TESOURO-PRONAGRI	2.528.371,06	0,031%
2462	TESOURO-PNDR (OPÇÃO B)	2.465.303,36	0,030%
2644	Tesouro/PROINAP Aplicações Prioritárias	2.004.082,57	0,025%
9506	FNO-PAPRA (CUSTEIO INVEST COMERC)	1.841.962,76	0,023%
2369	TESOURO-PROINAP/OUTROS	1.650.840,33	0,020%
2015	INVESTIMENTOS	1.638.896,12	0,020%
	TESOURO-PROG.RURAI UNIFICADOS		

<b>Código</b>	<b>Nome da fonte</b>	<b>Valor alongado</b>	<b>Participação</b>
9001	OUTRAS FONTES-OP.CUSTEIO INVEST		
2376	COMERC S/VINC PROGR	1.470.272,98	0,018%
	REC.INCRA-PROCERA	494.158,26	0,006%
8507	REC.GOV.ESTAD-OP.CUSTEIO INVEST		
	COMEC S/VINC PROGRAMAS	455.187,12	0,006%
9960	OUTRAS FONTES-OUTROS		
4336	FUNDOS/PROGRAMAS	282.774,13	0,003%
9544	MCR 6.2 – PROINAP/PROINE	277.817,53	0,003%
2998	OUTRAS FONTES-IBAMA	56.281,91	0,001%
2280	TESOURO-OUTROS PROGRAMAS	48.149,16	0,001%
	TESOURO-PAPP-BIRD	41.160,33	0,001%
6987	REC. LIVRES INT-PROAGRO/ADIC DESP		
2455	ASSIST TECN (R.1650)	36.474,27	0,000%
2431	TESOURO-PNDR	33.614,68	0,000%
2194	TESOURO-PRONI	14.590,65	0,000%
	TESOURO-PROBOR-III	12.577,92	0,000%
<b>Total-Geral</b>		<b>8.171.923.643,01</b>	<b>100,000%</b>

Fonte: Ministério da Fazenda. Dados não oficiais de 2002. Elaboração própria.

A Resolução CMN nº 2.238, de 31 de janeiro de 1996, estabeleceu os parâmetros para transformação das dívidas bancárias em dívidas securitizadas, tendo regulado uma série de fatores, como preços mínimos para transformação em equivalência produto, parâmetros para cálculo dos esquemas de pagamento que poderiam ter um ou dois anos de carência, além de estabelecer taxas para remuneração dos títulos públicos que seriam utilizados como contraparte no processo de alongamento das dívidas.

Na prática, foram criados quatro grupos para controle das dívidas, de acordo com as fontes dos empréstimos originais. O Grupo “A” dos contratos estabelecia as condições gerais de repactuação do processo de alongamento de dívidas rurais e não se referia a fontes de recursos. Ou seja, não havia operações no Grupo “A”, somente a descrição das condições contratuais do processo de renegociação da securitização.

O Grupo “B” representava as dívidas de recursos próprios das instituições financeiras, que receberiam títulos públicos com remuneração estabelecida pela Resolução CMN nº 2.238, de 1996. As instituições financeiras públicas ou privadas não eram obrigadas a renegociar, mas se tomassem essa decisão, deveriam arcar com o risco de crédito da operação originária, que já constava com grande inadimplência. Aderindo ao processo, qualquer agente financeiro teria a garantia da remuneração do *funding* original, com despesas pagas pelo Tesouro Nacional.

O Grupo “C” era representado por operações originalmente contratadas com recursos administrados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

(BNDES). Inicialmente, ficou estabelecido que não haveria emissão de títulos públicos para essa fonte. O Tesouro Nacional iria pagar semestralmente/anualmente a equalização com recursos orçamentários. Posteriormente, por acordo entre as instituições poderiam ser emitidos títulos para o BNDES para dar maior garantia à instituição financeira.

Os Grupos “D” e “E” consideravam as dívidas rurais com origem em recursos das Operações Oficiais de Crédito (O2C ou OOC), recursos sob supervisão do Ministério da Fazenda, e dos Fundos Constitucionais e demais fundos públicos, respectivamente. Em tese, não haveria qualquer pagamento direto de subvenção econômica pelo Tesouro Nacional, uma vez que esses fundos arcariam diretamente com os prejuízos decorrentes de repactuações financeiras em condições menos favoráveis comparadas com as originalmente pactuadas.

Em 2001 o saldo devedor atualizado para o conjunto de operações somava R\$ 8,3 bilhões, com prestações esperadas da ordem de R\$ 494,8 milhões (Tabela 4.9).

**Tabela 4.9 – Dívida securitizada por fonte: saldo devedor e valor das parcelas em 2001**

<b>Fonte</b>	<b>Saldo Devedor em 2001</b>	<b>Valores das Parcelas Anuais</b>
Grupo “B” – Conta Própria	5.749.571.394,55	339.497.333,66
Grupo “C” – BNDES	1.288.062.863,93	76.056.783,70
Grupo “D” – O2C	355.093.786,92	20.967.370,54
Grupo “E” – Fundos	987.687.079,55	58.320.369,81
<b>Total</b>	<b>8.380.415.124,94</b>	<b>494.841.857,71</b>

Fonte: Ministério da Fazenda. Dados não oficiais de 2002. Elaboração própria.

Fazendo uma análise por faixa de contrato (Tabela 4.10), observa-se que as três últimas faixas (valores superiores a R\$ 100 mil) correspondiam a 3,88% dos contratos e a 45,5% do saldo devedor total, o que importava em R\$ 3,81 bilhões em 2001, sendo que as três primeiras faixas (dívidas até R\$ 20 mil), representavam 75% dos contratos e 18,2% dos débitos, ou seja, R\$ 1,53 bilhões.

Ademais, a faixa até R\$ 5 mil contava com 42,32% dos contratos e correspondia a cerca de 3,3% de toda a dívida securitizada, um valor médio por contrato de R\$ 1.642,28. Na outra extremidade da tabela (dívidas superiores a R\$ 200 mil), 0,70% dos contratos, detinham dívidas de R\$ 2,66 bilhões, ou seja, 31,70% da dívida total.



**Tabela 4. 10 – Dívida securitizada por faixa, 2001**

Faixa de Valores Alongados em 95	Saldo – 31/10/2001	Participação	Quant. Contratos	Participação	(SM)Saldo Médio
0 a 5 mil	276.553.777,21	3,30%	168.396	42,32%	1.642,28
5 a 10 mil	393.879.622,09	4,70%	62.262	15,65%	6.326,16
10 a 20 mil	854.802.584,12	10,20%	67.523	16,97%	12.659,43
20 a 30 mil	703.955.069,27	8,40%	32.369	8,14%	21.747,82
30 a 50 mil	980.508.846,48	11,70%	28.848	7,25%	33.988,80
50 a 75 mil	812.900.496,66	9,70%	15.188	3,82%	53.522,55
75 a 100 mil	544.727.136,94	6,50%	7.850	1,97%	69.391,99
100 a 150 mil	703.955.069,27	<b>8,40%</b>	7.024	<b>1,77%</b>	100.221,39
150 a 200 mil	452.542.544,53	<b>5,40%</b>	5.645	<b>1,42%</b>	80.166,97
> 200 mil	2.656.592.344,75	<b>31,70%</b>	2.785	<b>0,70%</b>	953.893,12
<b>TOTAL</b>	<b>8.380.417.491,32</b>	<b>100,00%</b>	<b>397.890</b>	<b>100,00%</b>	<b>21.062,15</b>

Fonte: Ministério da Fazenda. Dados não oficiais de 2002. Elaboração própria.

O valor presente, calculado levando em consideração uma série de hipóteses, inclusive quanto às incertas taxas de juros, pagamento de bônus e, claro, adimplência dos mutuários, montavam, em 2001, R\$ 7,46 bilhões, o que gerava uma prestação esperada de R\$ 440,36 milhões anuais (vide Tabela 4.11).

**Tabela 4. 11 – Valor presente das dívidas securitizadas, 2002.**

Fonte	Saldo Devedor em 2001	Valores das Parcelas Anuais
Grupo "B" – Contra Própria	5.045.248.898,71	297.908.910,29
Grupo "C" – BNDES	1.130.275.163,10	66.739.827,69
Grupo "D" – O2C	415.459.730,69	24.531.823,53
Grupo "E" – Fundos	866.695.412,30	51.176.124,51
<b>Total</b>	<b>7.457.679.204,81</b>	<b>440.356.686,02</b>

Fonte: Ministério da Fazenda. Dados não oficiais de 2002. Elaboração própria.

O custo total do processo de renegociação foi estimado pelo Ministério da Fazenda em R\$ 9,46 bilhões, distribuído pelos anos de acordo com o fluxo de pagamento esperado (Tabela 4.12), já considerados todos os benefícios criados pelas Leis nºs 9.866, de 1999, e 10.437, de 2002.

**Tabela 4. 12 – Custo estimado do processo de renegociação da Securitização em 2002**

Ano	Custo Anual	Custo Acumulado
2001	177.698.226,40	177.698.226,40
2002	366.122.763,95	543.820.990,35
2003	386.306.691,11	930.127.681,47
2004	438.683.607,41	1.368.811.288,87
2005	506.224.731,21	1.875.036.020,08
2006	589.472.489,38	2.464.508.509,46
2007	578.407.627,85	3.042.916.137,31
2008	557.526.609,02	3.600.442.746,33
2009	752.159.623,72	4.352.602.370,04

Ano	Custo Anual	Custo Acumulado
2010	658.387.091,68	5.010.989.461,72
2011	606.181.275,69	5.617.170.737,41
2012	562.882.613,14	6.180.053.350,56
2013	504.738.694,86	6.684.792.045,42
2014	462.677.136,96	7.147.469.182,37
2015	420.615.579,05	7.568.084.761,43
2016	378.554.021,15	7.946.638.782,57
2017	336.492.463,24	8.283.131.245,81
2018	294.430.905,34	8.577.562.151,15
2019	252.369.347,43	8.829.931.498,58
2020	210.307.789,53	9.040.239.288,10
2021	168.246.231,62	9.208.485.519,73
2022	126.184.673,72	9.334.670.193,44
2023	84.123.115,81	9.418.793.309,25
2024	42.061.557,91	9.460.854.867,16
2025	0,00	<b>9.460.854.867,16</b>

Fonte: Ministério da Fazenda. Dados não oficiais de 2002.  
Elaboração própria.

Considerando, entretanto, o custo de oportunidade, com base em dados de 2002, entre as leis sucessivas que trataram da matéria, chega-se aos valores descritos na Tabela 4.13.

**Tabela 4. 13 – Comparativo do custo de oportunidade entre as leis que modificaram as condições de refinanciamento da Securitização em 2002**

Custo de Oportunidade	Custo de Oportunidade	Custo de Oportunidade
Lei 9.138/95 – Lei 9.866/99	Lei 9.866/99 – Lei 10.437/2002	Lei 9.138/95 – Lei 10.437/2002
R\$ 6.801.994.724	R\$ 4.304.660.814	R\$ 11.106.655.538

Fonte: Ministério da Fazenda. Dados não oficiais de 2002. Elaboração própria.

Ou seja, o custo estimado naquele momento considerando uma série de hipóteses estabelecidas pelo Ministério da Fazenda, com destaque para projeção da taxa Selic<sup>36</sup>, elevaria o custo do Tesouro Nacional para R\$ 11,1 bilhões.

Agregando-se o custo da dívida pública decorrente da renegociação da dívida agrícola (R\$ 13,2 bilhões), entre 1995 e abril de 2002, com base em dados do Tesouro Nacional<sup>37</sup>, chega-se ao total de R\$ 24,3 bilhões. Esse montante corresponderia ao custo

<sup>36</sup> É a taxa apurada no Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), obtida mediante o cálculo da taxa média ponderada e ajustada das operações de financiamento por um dia, lastreadas em títulos públicos federais e cursadas no referido sistema ou em câmaras de compensação e liquidação de ativos, na forma de operações compromissadas. Legislação básica: Resolução CMN nº 1693 (art.1º, inciso VI), de 26 de março de 1990, e Decreto nº 2.701, de 30 de julho de 1998.

<sup>37</sup> “DÍVIDA PÚBLICA: Conceitos Básicos e Fatores Determinantes”, junho de 2002.

de oportunidade descontado mais o impacto da renegociação no estoque da dívida pública até 2002<sup>38</sup>.

Tomando o Produto Interno Bruto (PIB) de R\$ 1,48 trilhão, em preço de 2002, chega-se a um custo da ordem de 1,64% do PIB<sup>39</sup>.

#### **4.2 Resolução CMN nº 2.471, de 26 de fevereiro de 1998 (Pesa)**

A Lei nº 9.138, de 1995, em seu § 5º, havia estabelecido que a parcela excedente aos R\$ 200 mil da Securitização seria objeto de renegociação entre as partes, segundo as normas fixadas pelo Conselho Monetário Nacional. Inicialmente, a Resolução CMN nº 2.471, de 26 de fevereiro de 1998, permitiu a renegociação de dívidas rurais com valores acima de R\$ 200 mil, através do Programa Especial de Saneamento de Ativos (Pesa) para operações contratadas até 20/6/1995.

Posteriormente, a Lei nº 9.866, de 1999, estabeleceu novas regras para o Pesa, destinado às operações com valor superior a R\$ 200 mil, contratadas até 31/12/1998 (e não mais 20/6/1995), com estabelecimento de prazo de pagamento de pagamento de 20 anos, com os seguintes encargos financeiros:

- i) até R\$ 500 mil: IGP-M + 8% ao ano;
- ii) de R\$ 500 mil a R\$ 1 milhão: IGP-M + 9% ao ano;
- iii) acima de R\$ 1 milhão: IGP-M + 10% ao ano.

A Lei nº 10.186, de 12 de fevereiro de 2001, voltou a tratar do tema, ao autorizar o Tesouro Nacional a atualizar os valores devidos às instituições financeiras a título de ressarcimento pelo rebate<sup>40</sup> na taxa de juros de até 2% ao ano, aplicado a partir de 24 de agosto de 1999, para que não incidissem taxas de juros superiores aos novos patamares estabelecidos pelo CMN para essa renegociação, não podendo da aplicação do rebate resultar taxa de juros inferior a 6% ao ano. Houve redução da taxa de juros e as instituições financeiras eram ressarcidas pela decisão do CMN.

---

<sup>38</sup> Com base nos dados disponíveis, não é possível ter plena certeza da precisão dessas agregações, pelo risco de existência de eventual sobreposição nos cálculos.

<sup>39</sup> Ao longo do trabalho, as estimativas fiscais configuram-se em exercício de estimação, por limitação de informações oficiais consolidadas.

<sup>40</sup> Redução, desconto, diminuição.

Os encargos financeiros do Pesa foram alterados novamente pela Lei nº 10.437, de 2002, que estabeleceu um teto de 9,5% ao ano para a correção monetária e reduziu as taxas de juros, nos seguintes termos:

- i) até R\$ 500 mil: IGP-M (limitado a 9,5% ao ano) + 3% ao ano;
- ii) de R\$ 500 mil a R\$ 1 milhão: IGP-M (limitado a 9,5% ao ano) + 4% ao ano;
- iii) acima de R\$ 1 milhão: IGP-M (limitado a 9,5% ao ano) + 5% ao ano.

**Tabela 4. 14 – Resumo das condições financeiras do Pesa**

Previsão para novas operações	Para aquelas operações que não foram renegociadas, mantinha-se a garantia de desconto no âmbito do Pesa.
Prazo de enquadramento	Operações contratadas até 31/12/1998.
<b>Taxa de juros*</b>	
<b>Antes (Lei nº 9.866, de 1999)</b>	<b>Depois (Lei nº 10.464, de 2002)</b>
IGP-M + 8% a.a.	IGP-M (máx. 9,5% a.a.) + 3% a.a.
IGP-M + 9% a.a.	IGP-M (máx. 9,5% a.a.) + 4% a.a.
IGP-M + 10% a.a.	IGP-M (máx. 9,5% a.a.) + 5% a.a.

Fonte: Leis nº 9.866, de 1999, e nº 10.437, de 2002. Elaboração própria.

\* Como é possível existir taxas de juros obtidas por média ponderada, os valores podem não ser exatos, como apresentado.

Para aderir à renegociação, o mutuário deveria adquirir títulos públicos específicos (Certificados do Tesouro Nacional – CTN) no valor correspondente a 10,37%<sup>41</sup> do saldo devedor e depositá-los, como garantia, na instituição financeira contratante.

Esses títulos pagam juros de 12% ao ano e são resgatáveis em vinte anos. Ao longo do período de alongamento, o mutuário deverá pagar apenas o valor correspondente aos juros e à correção monetária.

Ao final dos vinte anos, a dívida estará automaticamente amortizada, pois os títulos públicos terão se valorizado até um valor correspondente ao próprio montante do saldo devedor.

Para fins de simulação, foram realizados cálculos de operação de R\$ 100 mil, contratada em 1999, no âmbito do Programa Especial de Saneamento de Ativos (Pesa – Resolução CMN nº 2.471, de 1998).

Para facilitar a compreensão do fenômeno, preparamos tabela que apresenta os cálculos sem correção monetária, considerando, para tanto, a hipótese de que o IGP-M

<sup>41</sup> Corresponde à descapitalização a uma taxa de juros de 12% ao ano de um título de R\$ 100 mil com vencimento em 20 anos ( $10,367\% = (100000 / (1 + 12/100)^{20}) / 100000$ ).

representaria a inflação do período e que seria desconsiderada para fins de apuração real do custo de oportunidade de valoração do custo do Pesa.

**Tabela 4. 15 – Simulação do pagamento de juros e da evolução do CTN em operação do Pesa, desconsiderando o IGP-M**

Ano	Instituição Financeira			Garantia do devedor		
	Saldo devedor	IGP-M	Juros (4%)	CTN	Taxa anual.	IGP-M
1999	100.000,00	0,00%	–	10.366,70	12,00%	0,00%
2000	100.000,00	0,00%	4.000,00	11.610,70	12,00%	0,00%
2001	100.000,00	0,00%	4.000,00	13.003,99	12,00%	0,00%
2002	100.000,00	0,00%	4.000,00	14.564,47	12,00%	0,00%
2003	100.000,00	0,00%	4.000,00	16.312,20	12,00%	0,00%
2004	100.000,00	0,00%	4.000,00	18.269,67	12,00%	0,00%
2005	100.000,00	0,00%	4.000,00	20.462,03	12,00%	0,00%
2006	100.000,00	0,00%	4.000,00	22.917,47	12,00%	0,00%
2007	100.000,00	0,00%	4.000,00	25.667,57	12,00%	0,00%
2008	100.000,00	0,00%	4.000,00	28.747,68	12,00%	0,00%
2009	100.000,00	0,00%	4.000,00	32.197,40	12,00%	0,00%
2010	100.000,00	0,00%	4.000,00	36.061,08	12,00%	0,00%
2011	100.000,00	0,00%	4.000,00	40.388,41	12,00%	0,00%
2012	100.000,00	0,00%	4.000,00	45.235,02	12,00%	0,00%
2013	100.000,00	0,00%	4.000,00	50.663,23	12,00%	0,00%
2014	100.000,00	0,00%	4.000,00	56.742,81	12,00%	0,00%
2015	100.000,00	0,00%	4.000,00	63.551,95	12,00%	0,00%
2016	100.000,00	0,00%	4.000,00	71.178,19	12,00%	0,00%
2017	100.000,00	0,00%	4.000,00	79.719,57	12,00%	0,00%
2018	100.000,00	0,00%	4.000,00	89.285,92	12,00%	0,00%
2019	100.000,00	0,00%	4.000,00	100.000,23	12,00%	0,00%

Fonte: Resolução CMN nº 2.471, de 1998. Elaboração própria.

Com base nessa última planilha, admitindo-se, também, uma taxa de juros real de 6% ao ano, calculamos, a partir do fluxo da operação, o desconto real da operação, que, para o pagamento de juros de 4% ao ano contratado pelo mutuário na operação original, alcança o percentual de 43,75% do empréstimo inicial. Em outras palavras, um mutuário que adquirisse um título do Pesa nas condições descritas, estaria recebendo um desconto de 43,75% de sua dívida.

**Tabela 4. 16 – Desconto real em valor presente da dívida do Pesa**

Taxa de juros nominal	6%
IGP-M	0,00%
Taxa de juros real	6,00%
Valor Presente das parcelas	R\$ 45.879,68
Valor Presente do pagamento inicial	R\$ 10.366,70
Valor Presente total	R\$ 56.246,38
Valor da Dívida	R\$ 100.000,00
Desconto real	-43,75%

Fonte: Resolução CMN nº 2.471, de 1998. Elaboração própria.

A alegação de que os valores não seriam adequados, uma vez que o IGP-M também deve ser considerado para pagamento dos juros, leva-nos à tabela seguinte, que apura os juros com base na taxa de 4% ao ano, e considera um IGP-M projetado de 7,5% ao ano de 2013 a 2019<sup>42</sup>:

**Tabela 4. 17 – Simulação do pagamento de juros e da evolução do CTN em operação do Pesa, considerando o IGP-M real e projetado**

Ano	Instituição Financeira			Garantia do devedor		
	Saldo devedor	IGP-M	Juros (4%)	CTN	Taxa anual fixa	IGP-M
1999	100.000,00	20,10%	–	10.366,67	12,00%	20,10%
2000	120.100,00	9,95%	4.804,00	13.944,42	12,00%	9,95%
2001	132.049,95	10,37%	5.282,00	17.171,71	12,00%	10,37%
2002	145.743,53	25,30%	5.829,74	21.226,71	12,00%	25,30%
2003	182.616,64	8,69%	7.304,67	29.788,71	12,00%	8,69%
2004	198.486,03	12,42%	7.939,44	36.262,63	12,00%	12,42%
2005	223.137,99	1,20%	8.925,52	45.658,43	12,00%	1,20%
2006	225.815,65	3,84%	9.032,63	51.751,09	12,00%	3,84%
2007	234.486,97	7,74%	9.379,48	60.186,93	12,00%	7,74%
2008	252.636,26	9,80%	10.105,45	72.626,84	12,00%	9,80%
2009	277.394,62	-1,71%	11.095,78	89.313,59	12,00%	-1,71%
2010	272.651,17	11,32%	10.906,05	98.320,68	12,00%	11,32%
2011	303.515,28	5,09%	12.140,61	122.584,65	12,00%	5,09%
2012	318.964,21	7,81%	12.758,57	144.283,12	12,00%	7,81%
2013	343.875,31	7,50%	13.755,01	174.217,83	12,00%	7,50%
2014	369.665,96	7,50%	14.786,64	209.758,26	12,00%	7,50%
2015	397.390,91	7,50%	15.895,64	252.548,95	12,00%	7,50%
2016	427.195,23	7,50%	17.087,81	304.068,93	12,00%	7,50%
2017	459.234,87	7,50%	18.369,39	366.099,00	12,00%	7,50%
2018	493.677,48	7,50%	19.747,10	440.783,19	12,00%	7,50%
2019	530.703,29	7,50%	21.228,13	530.703,29	12,00%	7,50%

Fonte: Resolução CMN nº 2.471, de 1998. Elaboração própria.

73,95% dos contratos repactuados no Pesa correspondiam a dívidas superiores a R\$ 1 milhão, sendo que esses contratos correspondiam a apenas 9% dos beneficiários do Programa. Segundo os estudos analisados por Ramos e Martha Jr. (2010), o Pesa envolveu R\$ 8,5 bilhões, com benefício para cerca de 146 mil produtores.

Em 2001, os saldos contratados e a contratar montavam mais de R\$ 11,9 bilhões (0,91% do PIB de 2001), como se depreende da tabela a seguir:

<sup>42</sup> Não há uma razão técnica para adoção da taxa de juros de 7,5% ao ano para projeção do IGP-M. Foi uma opção *ad hoc*. No entanto, por exemplo, em 5/2/2014, a taxa de compra das NTNC de 2021, corrigida por IGP-M e que paga *cupom* de 6% ao ano, está marcada a mercado em 6,9% ao ano.

**Tabela 4. 18 – Saldo contratado e a contratar no Pesa, 2001**

<i>Em R\$</i>	
Pesa (Atual)	5.860.000.000,00
Pesa (Outras Instituições)	2.168.200.000,00
Pesa (BB, BNB, Basa)	3.691.800.000,00
Pesa (Saldo a Contratar)	200.000.000,00
<b>Total</b>	<b>11.920.000.000,00</b>

Fonte: Ministério da Fazenda. Dados não oficiais de 2002.

Elaboração própria.

Naquele momento, projetava-se um custo com o Pesa de 4,35 bilhões em face das despesas com o rebate de 5% dos juros (redução dos juros promovida pela Lei 10.437/2002) e com a despesa de equalização de 2% dos bancos não federais (autorizada pela Lei 10.186/2001), o que custaria cerca de R\$ 1,61 bilhões (vide Tabela 4.19) com os dados e parâmetros da época, e, também, uma perda esperada de receita da ordem de R\$ 2,74 bilhões para operações com bancos oficiais federais.

**Tabela 4. 19 – Comparativo de Despesas de Equalização com Instituições Financeiras Não Federais**

<b>Ano</b>	<b>Despesa de Equalização – Rebate de 5%</b>	<b>Despesa de Equalização – Rebate de 2%</b>	<b>Aumento de Despesa</b>
1999	0,00	0,00	–
2000	56.974.923,24	56.974.923,24	–
2001	51.818.938,83	51.818.938,83	–
2002	117.375.507,00	46.950.202,80	70.425.304,20
2003	123.244.282,35	49.297.712,94	73.946.569,41
2004	127.249.721,53	50.899.888,61	76.349.832,92
2005	131.067.213,17	52.426.885,27	78.640.327,90
2006	135.660.679,29	54.264.271,72	81.396.407,58
2007	140.415.130,99	56.166.052,40	84.249.078,60
2008	145.336.210,28	58.134.484,11	87.201.726,17
2009	150.429.756,88	60.171.902,75	90.257.854,13
2010	155.701.815,20	62.280.726,08	93.421.089,12
2011	161.158.641,48	64.463.456,59	96.695.184,89
2012	166.806.711,21	66.722.684,49	100.084.026,73
2013	172.652.726,84	69.061.090,74	103.591.636,11
2014	178.703.625,71	71.481.450,28	107.222.175,43
2015	184.966.588,28	73.986.635,31	110.979.952,97
2016	191.449.046,68	76.579.618,67	114.869.428,01
2017	198.158.693,50	79.263.477,40	118.895.216,10
2018	205.103.490,93	82.041.396,37	123.062.094,56
<b>Total</b>			<b>1.611.287.904,80</b>

Fonte: Ministério da Fazenda. Dados não oficiais de 2002. Elaboração própria.

Somando o impacto fiscal de R\$ 1,61 bilhões com R\$ 2,74 bilhões, e tomando o Produto Interno Bruto (PIB) de R\$ 1,48 trilhão, em preço de 2002, chega-se a um custo da ordem de 0,29% do PIB, somente com o custo de equalização do Pesa.

### 4.3 Resolução CMN nº 2.666, de 11 de novembro de 1999 (Recoop)

O Programa de Revitalização de Cooperativas de Produção Agropecuária (Recoop) teve como finalidade reestruturar e capitalizar cooperativas de produção agropecuária, visando ao desenvolvimento autossustentado, em condições de competitividade e efetividade, objetivando geração e melhoria do emprego e renda.

Em linhas gerais, o Poder Executivo ficou autorizado a financiar esse segmento, cobrando juros de IGP-DI (Índice Geral de Preços, Disponibilidade Interna) mais 4% a.a., para parcelas relativas ao financiamento de valores a receber de cooperados e de investimentos por um período de 15 anos, com carência de vinte e quatro meses para o principal e de seis meses para os juros ou para o prazo de maturação do empreendimento nos termos da regulamentação (Resolução CMN nº 2.681, de 21 de dezembro de 1999).

Posteriormente, o BC, por intermédio da Resolução CMN nº 2.903, de 21 de novembro de 2001, estabeleceu um limite superior de 9,5% a.a. para a variação do IGP-DI no período dos 12 meses anteriores ao mês de aplicação, a contar de 1/11/2001, desde que as prestações fossem pagas até a data do respectivo vencimento pactuado.

Na prática, o Governo estabeleceu um teto para o pagamento dos encargos financeiros, ou seja, caso o IGP-DI fosse superior a 9,5% a.a., o mutuário deveria arcar com 9,5% a.a. mais 4% a.a. Caso contrário, valeria a taxa de IGP-DI mais 4%, o que significou um benefício para os mutuários.

Com a edição da Lei nº 10.437, de 2002, houve o estabelecimento de novos encargos financeiros: apenas taxa fixa de 9,75% a.a., praticada em substituição aos encargos anteriormente vigentes (regulamentado pela Resolução CMN nº 2.964, de 28 de maio de 2002).

Dessa forma, a evolução das condições financeiras para esse tipo de operação, no âmbito do Recoop, apresenta o seguinte histórico:

**Tabela 4. 20 – Histórico da evolução das condições do Recoop**

Sequência	Legislação	Juros (a.a.)	Correção Monetária	Encargos máximos (a.a.)
Inicialmente	Resolução CMN 2.681/99	4%	IGP-DI	IGP-DI + 4%
Depois	Resolução CMN 2.903/99	4%	IGP-DI, limitado a 9,5% a.a.	13,5%
Atual	Resolução CMN 2.964/02	9,75%	<i>Nihil</i>	9,75%

Fonte: Resoluções CMN nºs 2.681, de 1999, 2.903, de 1999, 2.964, de 2002. Elaboração própria.



De acordo com Coelho (2001), o Recoop financiou projetos da ordem de R\$ 2,0 bilhões. No entanto, a Resolução CMN nº 2.681, de 1999, autorizava o Tesouro Nacional a aportar R\$ 2,1 bilhões, sendo R\$ 1,24 bilhão para financiamento de valores a receber de cooperados e de dívidas com instituições financeiras. Além disso, havia autorização para que os Fundos Constitucionais também financiassem o Recoop, o que nos leva a crer que os valores podem ter ultrapassado esse limite.

Brasil (2002) estima também em R\$ 2,0 bilhões os recursos investidos no Programa, com 439 cooperativas tendo seus projetos de viabilidade econômico-financeira aprovados. Tomando-se o Produto Interno Bruto (PIB) de R\$ 1,48 trilhão, em preço de 2002, chega-se a um custo da ordem de 0,14% do PIB, somente com os recursos alocados.

#### **4.4 Lei nº 10.177, de 12 de janeiro de 2001 (dívidas rurais dos Fundos Constitucionais)**

Essa lei autorizou a renegociação das operações lastreadas por recursos dos Fundos Constitucionais contratadas até 31 de dezembro de 1998, pelo prazo de dez anos, com os seguintes encargos financeiros:

- i) mini produtores e suas cooperativas e associações: 6% ao ano;
- ii) pequenos e médios produtores e suas cooperativas e associações: 8,75% ao ano;
- iii) grandes produtores e suas cooperativas e associações: 10,75% ao ano.

Essa foi uma das principais alterações introduzidas pela Lei nº 10.177, de 2001, na Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, que regulamentou o art. 159, I, c, da Constituição Federal, que instituiu os Fundos Constitucionais de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), do Nordeste (FNE) e do Norte (FNO) e estabeleceu suas formas de organização e modos de funcionamento.

Com essa medida foram desindexados os financiamentos realizados com recursos dos fundos constitucionais. Antes havia um atrelamento à Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) ou ao Índice Geral de Preços/Disponibilidade Interna (IGP-DI).

A partir de então, as taxas passaram a ser fixas, variando de 6% a 10,75% ao ano nas operações rurais e de 8,75% a 14% ao ano nas demais operações, dependendo do tamanho dos empreendimentos (vide tabela a seguir).

**Tabela 4. 21 – Encargos Financeiros nas operações com Recursos do FCO, do FNO e do FNE**

<b>Operações Rurais<sup>43</sup></b>	
Mini produtores	6%
Pequenos e médios produtores, suas cooperativas e associações	8,75%
Grandes produtores, suas cooperativas e associações	10,75%
<b>Operações Industriais, Agro-industriais e de Turismo</b>	
Microempresa	8,75%
Empresa de pequeno porte	10%
Empresa de médio porte	12%
Empresa de grande porte	14%
<b>Operações Comerciais e de Serviços</b>	
Microempresa	8,75%
Empresa de pequeno porte	10%
Empresa de médio porte	12%
Empresa de grande porte	14%

Fonte: Lei nº 10.177, de 2001. Encargos revogados pela Lei nº 12.793, de 2013. Elaboração própria.

A Lei nº 12.793, de 2 de abril de 2013, determinou que, para os financiamentos com recursos do FNO, FNE e FCO, os encargos financeiros e o bônus de adimplência passariam a ser definidos pelo CMN, por meio de proposta do Ministério da Integração Nacional, observadas as orientações da Política Nacional de Desenvolvimento Regional e de acordo com os respectivos planos regionais de desenvolvimento, podendo os encargos financeiros e o bônus de adimplência ser diferenciados em função da finalidade do crédito, do porte do beneficiário, do setor de atividade e da localização do empreendimento.

Além disso, foram adotados bônus de adimplência de 25% para mutuários que desenvolvam suas atividades na região do semiárido nordestino e de 15% para os mutuários das demais regiões, desde que a parcela da dívida seja paga até a data do respectivo vencimento.

Atualmente, as condições financeiras para os tomadores dos fundos constitucionais podem ser resumidas nas seguintes Tabelas:

<sup>43</sup> As operações rurais também englobam os agricultores familiares enquadrados no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Os encargos do Pronaf dependem do tamanho do empreendimento e da finalidade do recurso (custeio, investimento e capital de giro, por exemplo). A legislação completa do Pronaf pode ser encontrada na sua página na internet: <http://www.pronaf.gov.br/legislacao/credito.htm>.

**Tabela 4. 22 – Encargos financeiros para mutuários do FNE**

Parte do Tomador	Encargos Financeiros Atuais (%)		
	Integrais	Com Bônus de Adimplência (*)	
		Semiárido Nordestino (25%)	Demais Regiões (15%)
Miniprodutor	5,00	3,7500	4,2500
Pequeno produtor	6,75	5,0625	5,7375
Médio Produtor	7,25	5,4375	6,1625
Grande Produtor	8,50	6,3750	7,2250

Fonte: MI (2010). \* Os bônus de adimplência são concedidos sobre os encargos financeiros, desde que a parcela da dívida seja paga até a data do respectivo vencimento.

**Tabela 4. 23 – Prazos de financiamento do FNE**

Programa	Prazos Máximos	
	Reembolso	Carência (incluída no prazo total)
Programas Rurais	12 anos <sup>(*)</sup>	3 anos <sup>(***)</sup>
Demais Programas	15 anos <sup>(**)</sup>	5 anos

Fonte: MI (2010) \* No caso de (re)florestamento, os prazos podem variar entre 15 ou 20 anos, com carências de 8 ou 10 anos. Na linha irrigação e drenagem: prazo de até 15 anos, com carência de até 3 anos. \*\* até 20 anos no caso de empreendimentos estruturantes de grande vulto. \*\*\* até 4 anos na linha de financiamento de retenção de matrizes na Planície Pantaneira.

A Lei nº 10.177, de 2001, também introduziu alterações nas condições de renegociação das dívidas e na divisão dos riscos entre os Fundos e os agentes financeiros que podem repassar seus recursos.

Para operações realizadas até 30 de novembro de 1998, o risco operacional era de 100% dos Fundos. Nas operações realizadas após 1º de dezembro de 1998, o risco deve ser dividido da seguinte forma: 50% do banco administrador e 50% do respectivo Fundo, com o *del credere*<sup>44</sup> de 3% ao ano, ou 100% do banco administrador, com o *del credere* de 6% ao ano.

O art. 3º da Lei nº 10.177, de 2001, estabeleceu as condições para as renegociações das dívidas. São beneficiários dessas condições os mutuários de financiamentos concedidos até 31 de dezembro de 1998, com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento. Os encargos financeiros são aqueles expostos na Tabela 4.23, sendo que valem os bônus de adimplência. Foi também estabelecido um novo prazo: até dez anos, acrescidos ao prazo final da operação, estabelecendo-se novo esquema de amortização fixado de acordo com a capacidade de pagamento do devedor.

<sup>44</sup> O *del credere* é uma comissão extra paga por uma pessoa (física ou jurídica) a um agente quando este assume o risco de que o cliente que adquiriu o empréstimo do primeiro é solvente e honrará o compromisso de pagar pelos recursos que tomou.

Os mutuários interessados na renegociação, prorrogação e composição de dívidas de que trata o art. 2º deveriam manifestar formalmente seu interesse aos bancos administradores (redação dada pela Lei nº 10.437, de 2002), sendo que ficou estabelecido o prazo até 31 de março de 2003 para o encerramento das renegociações, prorrogações e composições de dívidas amparadas em recursos dos Fundos Constitucionais (redação dada pela Lei nº 10.464, de 2002).

O art. 5º da Lei nº 10.177, de 2001, estabelece que o mutuário que vier a inadimplir, depois de ter renegociado, prorrogado ou recomposto sua dívida nos termos da Lei, não poderá tomar novos financiamentos em bancos oficiais enquanto não for regularizada a situação da respectiva dívida.

BNB (2006) informou que ao amparo da Lei nº 10.177, de 2001, posição de dezembro de 2005, renegociou 72.629 operações, no valor de R\$ 2,3 bilhões na região de abrangência da Sudene.

Ramos e Martha Jr. (2010) afirmam que a repactuação das dívidas ao amparo dessa Lei envolveu recursos da ordem de R\$ 11,4 bilhões. Tomando o Produto Interno Bruto (PIB) de R\$ 1,30 trilhão, em preço de 2001, chega-se a um custo da ordem de 0,88% do PIB, somente com o custo de equalização.

#### **4.5 Medida Provisória nº 2.196-3, de 24 de agosto de 2001 (Compra de ativos rurais do BB, BNB e Basa pela União)**

A Medida Provisória (MPV) nº 2.196-3, de 24 de agosto de 2001, é a reedição, com alterações, da MPV nº 2.196-2, de 26 de julho de 2001, que teve como MPV originária a de nº 2.155, de 22 de junho de 2001.

Portanto, a Medida Provisória passou por reedições até a promulgação da Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001, que acolheu a versão da MPV nº 2.196-3, de 24 de agosto de 2001, mantendo-a em vigor até deliberação definitiva do Congresso Nacional. Assim, a MPV nº 2.196-3, de 2001, vige com força de lei até revogação por outra MPV ou lei ou até análise da MPV pelo Parlamento.

Por meio da MPV nº 2.196-3, de 2001, a União foi autorizada, nas operações originárias de **crédito rural**, alongadas ou renegociadas com base na Lei nº 9.138, de 1995 (Securitização), pelo BB, pelo Basa e pelo BNB, a dispensar a garantia prestada pelas referidas instituições financeiras nas operações cedidas à União. Ou seja, nas

operações cedidas para União, na interpretação mais crítica, caso o mutuário não pague seu débito a instituição financeira fica desonerada da responsabilidade de arcar com o *default*.

Em outras palavras, com a cessão do crédito, as instituições financeiras oficiais se exoneram de seu risco de concessão de crédito. A partir desse momento, a União passa a ter que executar por seus meios próprios, inclusive com inscrição em Dívida Ativa da União (DAU), com multas com características tributárias, e rito especial.

Houve forte contestação quanto à mudança de tratamento na cobrança do crédito rural, que passou a ter privilégios processuais. A Justiça brasileira se debruçou sobre a questão. No entanto, o entendimento foi que seria legítima a cobrança pela União de crédito rural pelo rito da execução fiscal previsto na Lei nº 6.830, de 1980<sup>45</sup>, ainda que não tenha o crédito rural natureza tributária por ser possível a inscrição em DAU de créditos oriundos da cessão de que trata a MPV nº 2196-3, de 2001<sup>46</sup>.

O grande efeito da cessão foi, de um lado, os bancos oficiais federais se exoneraram do risco da operação de crédito, e, de outro, os mutuários passaram a ter seus débitos cobrados por meio do rito de execução fiscal, mais rígido e que, em tese, dá maiores privilégios legais para a União.

Ademais, a União foi autorizada a:

- i) adquirir créditos decorrentes das operações celebradas com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) ou com outros recursos administrados por aquele Sistema BNDES; e receber, em dação em pagamento, os créditos contra os mutuários, correspondentes a essas operações;
- ii) adquirir créditos correspondentes às operações celebradas com recursos das referidas instituições financeiras; e
- iii) receber, em dação em pagamento, os créditos correspondentes às operações celebradas com recursos do Tesouro Nacional.

As operações com recursos do FAT, do Sistema BNDES e próprios das instituições foram efetuadas pelo saldo devedor atualizado, e os valores honrados pelas instituições financeiras, por força de garantia nos créditos cedidos à União, serão

---

<sup>45</sup> A Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980, *dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências*.

<sup>46</sup> Para maiores detalhes desse debate, sugere-se consulta aos sítios dos Tribunais Regionais Federais.

ressarcidos pela União às respectivas instituições na medida em que recebidos dos mutuários.

Além disso, a União ficou autorizada a receber, em dação em pagamento, do BB, do Basa e do BNB, os créditos correspondentes às operações de crédito celebradas com recursos do Programa de Desenvolvimento dos Cerrados (Prodecer-II) e do Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (Funcafé).

#### **4.6 Lei nº 10.437, de 25 de abril de 2002 (Securitização e Pesa)**

Novamente, em 2002, por meio da Lei nº 10.437, o pagamento das dívidas securitizadas foi alongado por mais 23 anos, com taxa de juros fixa de 3% ao ano, sem a correção do saldo devedor pela variação dos preços mínimos. Além disso, foi concedido rebate de 20% sobre o saldo devedor para operações de até R\$ 10.000,00 (em valores de 1995) e de 10% para as demais operações.

No caso do Pesa, foi estabelecido teto para o IGP-M. As outras condições já foram descritas anteriormente nos tópicos relativos à Securitização e ao Pesa.

#### **4.7 Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003 (Procera e Pronaf)**

Com relação às dívidas dos pequenos produtores rurais, a Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, trata do alongamento das dívidas do Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária (Procera) e das operações realizadas com recursos dos Fundos Constitucionais, do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)<sup>47</sup>.

No caso do Procera, as dívidas foram prorrogadas por dezoito anos, com taxa de juros de 1,5 % ao ano e bônus de adimplência de 70% sobre o valor de cada parcela, sendo que a primeira parcela vence em 30 de junho de 2006.

Os mutuários inadimplentes do Procera tiveram duas alternativas: repactuação dos valores em atraso, segundo as regras anteriormente mencionadas, ou pagamento

---

<sup>47</sup> A Lei nº 10.646, de 28 de março de 2003, foi publicada no **dia 31 de março de 2003** e alterava a Lei nº 10.464, de 24 de maio de 2002, ambas tratavam, em síntese, de repactuação e alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural do Procera, do Pronaf, e de operações com outras fontes de recursos de agricultores familiares, mini e pequenos agricultores, suas associações e cooperativas. Essas Leis foram revogadas no dia **31 de março de 2003** pela MPV nº 114, de 2003, que foi convertida na Lei nº 10.696, de 2003. Com a edição da Lei nº 11.011, de 2004, os Fundos Constitucionais de Financiamento, a partir de 1º de julho de 2004, passaram a assumir o risco de operações do Pronaf.

integral das parcelas em atraso, com desconto de 70%, sem encargos de inadimplimento. Os mutuários adimplentes tiveram a opção de pagamento das dívidas vincendas, com desconto de 90%. Tratava-se de um cancelamento quase integral da dívida.

As operações com recursos dos Fundos Constitucionais e do FAT, com valor de até R\$ 15.000,00 para investimentos e de até R\$ 5.000,00 para custeio foram renegociadas nos seguintes termos:

- i) rebate de 8,8% sobre o saldo devedor, na data da repactuação;
- ii) bônus de adimplência de 30% para as regiões dos Fundos Constitucionais, de 70% para o semi-árido e norte do Espírito Santo e de 20% para as demais regiões;
- iii) taxa de juros de 3% ao ano para as operações de investimento e de 4% ao ano para as de custeio; prazo de quatro anos, incluindo um ano de carência, para custeio, e prazo de dez anos, incluindo três anos de carência, para operações de investimento.

No caso das operações de investimento do Pronaf, a Lei nº 10.696, de 2003, alongou o prazo de pagamento por dez anos, com dois anos de carência, além de rebate de 8,8% sobre o saldo devedor.

BNB (2006) informou que ao amparo da Lei nº 10.696, de 2003, posição de dezembro de 2005, renegociou 308.815 operações, no valor de R\$ 2,7 bilhões na região de abrangência da Sudene. Além disso, informou que ao amparo das Leis nº 10.177, de 2001, nº 10.464, de 2002, e 10.696, de 2003, houve concessão de R\$ 565,4 milhões a título de bônus e rebate das dívidas rurais no âmbito da região de abrangência de atuação da Sudene (Tabela 4.24)

**Tabela 4. 24 – Bônus de adimplência e rebates concedidos ao amparo de leis de renegociação, por porte do tomador**

<b>Despesa</b>	<b>Porte</b>	<b>Valor (R\$ milhões)</b>
Bônus	Mini	349,8
	Pequeno	110,2
	Grande	30,6
	Médio	8,5
	Micro	0,3
Rebate	Mini	55,6
	Pequeno	10,1
	Médio	0,3
<b>Total</b>		<b>565,4</b>

Fonte: BNB (2006).

#### **4.8 Lei nº 10.823, de 22 de dezembro de 2003 (Pronaf e operações da Sudene)**

Ainda em 2003 foi aprovada a Lei nº 10.823, de 22 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a subvenção econômica ao prêmio do Seguro Rural e dá outras providências. Além de tratar sobre o seguro rural, a citada Lei alterou a Lei nº 10.696, de 2003, nos seguintes termos:

- i) ampliou o prazo de adesão à renegociação das dívidas do Procefa, dos Fundos Constitucionais, do FAT e do Pronaf para 31 de maio de 2004 (o prazo original era 90 dias da regulamentação da Lei nº 10.696, de 2003);
- ii) acrescentou na área de abrangência do bônus de adimplência de 70%, concedido aos mutuários do Fundos Constitucionais e do FAT, os municípios do Norte de Minas Gerais, do Vale do Jequitinhonha e do Vale do Mucuri, compreendidos na área da atuação da Agência de Desenvolvimento do Nordeste (Adene).

#### **4.9 Lei nº 11.011, de 20 de dezembro de 2004 (Pronaf)**

Cabe destacar ainda que, nos financiamentos concedidos com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento, a partir de 1º de julho de 2004, a beneficiários do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), o risco passou a ser assumido integralmente pelo respectivo Fundo Constitucional em face da introdução do art. 6º-A na Lei nº 10.177, de 2001.

Os agentes financeiros operadores dessas linhas de financiamento passaram a fazer jus a uma remuneração, definida pelo Conselho Monetário Nacional, destinada à cobertura de custos decorrentes da operacionalização do Programa.

Essa não é uma lei de renegociação de dívidas rurais, mas ao enquadrar as operações do Pronaf nessas condições, todas as futuras renegociações de dívidas rurais, de acordo com a abrangência adotada, passarão a incluir financiamentos do Pronaf.



As condições de financiamento do Pronaf estão descritas nas tabelas a seguir.

**Tabela 4. 25 – Encargos financeiros do Pronaf**

Linha de Crédito		Encargos Financeiros Anuais (%)		
– Pronaf A – Reforma Agrária		Até R\$ 20.000,00: juros de 0,5% ao ano, com bônus de 40% sobre cada parcela do principal paga até o seu vencimento. Estruturação complementar, até R\$ 6.000,00: juros de 1% ao ano.		
– Pronaf A/C		Até R\$ 5.000,00, juros de 1,5% ao ano.		
– Pronaf B		Até R\$ 2.500,00: juros de 0,5% ao ano, com bônus de 25% sobre cada parcela da dívida paga até o seu vencimento.		
– Pronaf Custeio		Até R\$ 10.000,00: juros de 1,5% ao ano.	Mais de R\$ 10.000,00 até R\$ 20.000,00: juros de 3% ao ano.	Mais de R\$ 20.000,00 até R\$ 50.000,00: juros de 4,5% ao ano.
– Pronaf Investimento – Pronaf Agroecologia		Até R\$ 10.000,00: juros de 1% ao ano.	Mais de R\$ 10.000,00: juros de 2% ao ano.	
– Pronaf Eco		Até R\$ 80.000,00: juros de 2% ao ano.		
– Pronaf Agroindústria		Até R\$ 10.000,00, individual e até R\$ 500.000,00 coletivo: juros de 1% ao ano.	Mais de 10.000,00 até R\$ 50.000,00, individual e mais de R\$ 500.000,00 até R\$ 10.000.000,00 coletivo: juros de 2% ao ano.	
– Pronaf Floresta		Sistemas agroflorestais: até R\$ 20.000,00. Demais finalidades: até R\$ 12.000,00. Juros de 1% ao ano.		
– Pronaf Semiárido		Até R\$ 12.000,00, individual: juros de 1% ao ano.		
– Pronaf Jovem				
– Pronaf Mulher	Grupo “A” “A/C” ou “B”	Até R\$ 2.500,00: juros de 0,5% ao ano, com bônus de 25% sobre cada parcela da dívida paga até o seu vencimento.		
	Demais beneficiárias	Até R\$ 10.000,00: juros de 1% ao ano.	Mais de R\$ 10.000,00 até R\$ 50.000,00: juros de 2% ao ano.	
– Pronaf Custeio do Beneficiário e Comercialização de Agroindústria		Pessoa física: até R\$ 5.000,00, individual e até R\$ 50.000,00, coletivo. Associações: Até R\$ 2.000.000,00; Cooperativas: até R\$ 5.000.000,00; Cooperativa Central: até R\$ 10.000.000,00. Juros de 4% ao ano.		
– Pronaf Cotas-Partes		Até R\$ 10.000,00, individual. Juros de 4% ao ano.	Até R\$ 10.000.000,00, Cooperativas. Juros de 4% ao ano.	
– Pronaf Mais Alimentos		Até R\$ 130.000,00, individual e até R\$ 500.000,00, coletivo: juros de operações até R\$ 10.000,00, 1% ao ano; juros de operações acima de R\$ 10.000,00, 2% ao ano.		

Fonte: MI (2010)<sup>48</sup>.

<sup>48</sup> Sistema de Informações Gerenciais – Resumo, Ministério da Integração Nacional (MI), Dezembro/2010.

**Tabela 4. 26 – Limites de financiamentos e prazos dos Grupos do Pronaf**

Linha de Crédito	Limites de Financiamento (até)		Prazos (*)	
	Investimento	Custeio	Máximo	Carência Máxima (incluído no prazo total)
Grupo A	R\$ 20.000,00	–	10 anos	3/5 anos
Grupo B	R\$ 2.500,00	–	2 anos	–
Grupo A/C	–	R\$ 5.000,00	Agrícola: 2 anos	–
			Pecuário: 1 ano	
			Agroindústria: 1 ano	
Demais Agricultores Familiares	R\$ 50.000,00	–	10 anos	3/5 anos
	–	R\$ 50.000,00	Agrícola: 2 anos (**)	–
			Pecuário: 1 ano	
			Agroindústria: 1 ano	

Fonte: MI (2010) \* Os prazos de carência e de reembolso são definidos em função da capacidade de pagamento dos beneficiários. \*\* Até 3 anos para as culturas de açafrão e palmeira real (palmito).

**Tabela 4. 27 – Limites de financiamentos e prazos dos demais programas do Pronaf**

Linha de Crédito	Limites de Financiamento (até)		Prazos (*)	
	Investimento	Custeio	Máximo	Carência Máxima (incluída no prazo total)
Agroindústria	Individual: R\$ 30.000,00	–	10 anos	3/5 anos
	Coletivo: R\$ 10.000.000,00, observado o limite individual			
Custeio do Beneficiamento e Comercialização de Agroindústria	–	Individual: até R\$ 5.000,00.	12 meses	–
		Coletivo: até R\$ 50.000,00, observado o limite individual. Associações: até R\$ 2.000.000,00; Cooperativa: até R\$ 5.000.000,00; Cooperativa Central: até R\$ 10.000.000,00.	12 meses	
Floresta	R\$ 20.000,00 para projetos agroflorestais	–	20 anos	12 anos
	R\$ 12.000,00 para Demais Finalidades	–	12 anos	8 anos
Semiárido	R\$ 12.000,00	–	10 anos	3 anos
Mulher	Grupo A, A/C e B: R\$ 2.500,00	–	2 anos	–
	Demais beneficiárias: R\$ 50.000,00	–	10 anos	3/5 anos
Jovem	R\$ 12.000,00	–	10 anos	3/5 anos
Agroecologia	R\$ 130.000,00	–	10 anos	3 anos
Pronaf Eco	R\$ 80.000,00	–	14 anos	6 anos
Mais Alimentos	Acima de R\$ 10.000,00 até R\$ 130.000,00	–	10 anos	3 anos
Cotas Partes	R\$ 10.000,00		6 anos, para investimentos e 3 anos nos demais casos.	

Fonte: MI (2010) \* Os prazos de carência e de reembolso serão definidos em função da capacidade de pagamento dos beneficiários.

#### 4.10 Lei nº 11.322, de 13 de julho de 2006 (Área de abrangência da Sudene e operações do Pronaf)

Em 2005, começou um forte movimento de discussão acerca do grau de inadimplência nas operações rurais. Na ocasião, o Mapa e o MF estudaram as possibilidades de refinanciamento de dívidas. No entanto, o processo de debate acabou não surtindo efeito. À ocasião, a tabela, apresentada a seguir, serviu de base para discussão dos parâmetros de inadimplência de financiamentos de crédito rural para operações realizadas pelo Banco do Brasil e pelo Basa.

**Tabela 4. 28 – Inadimplência nas operações de crédito rural do Banco do Brasil (BB) e do Basa**

	Inadimplência (%)	
	Número de Contratos	Saldo Devedor
Securitização (BB)	41,24%	44,77%
Securitização (Basa)	nd	42,14%
Pesa (BB)	85,34%	85,34%
Pesa (Basa)	nd	75,71%
Fundos Constitucionais (renegociadas) (BB)	17,76%	18,95%
Fundos Constitucionais (não renegociadas) (BB)	26,34%	39,82%
Procacau (BB)	nd	74,53%
Pronaf (BB – Lei nº 10.696, de 2003 – renegociadas)	42,45%	18,10%
Pronaf (BB – Lei nº 10.696, de 2003 – não renegociadas)	57,55%	91,90%

Fonte: Ministério da Fazenda. Dados não oficiais de abril de 2005. Legenda: nd – informação não disponível.

Como consequência do acirramento da tensão entre os poderes Executivo e Legislativo, capitaneada por representantes do setor rural, o Congresso Nacional aprovou o Projeto de Lei (PLC) nº 142, de 2005 (PL nº 4.514, de 2004, na Câmara dos Deputados), que *dispõe sobre a repactuação de dívidas oriundas de operações de crédito rural na área de atuação da Agência de Desenvolvimento do Nordeste – ADENE, altera a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, e dá outras providências*. Mas, o Poder Executivo, por meio da Mensagem nº 135, de 6 de março de 2006, vetou na íntegra o Projeto, principalmente, por questões fiscais. O custo esperado para essa renegociação era de R\$ 11,6 bilhões. A Tabela seguinte detalha os principais parâmetros do PLC nº 142, de 2004.

**Tabela 4. 29 – Resumo das condições do PLC nº 142, de 2005.**

<b>Beneficiários</b>	Mutuários de qualquer porte de operação de crédito rural, renegociada ou não, de quaisquer fontes de recursos e agentes financeiros.
<b>Prazo para enquadramento</b>	Operações contratadas entre 27/9/89 e 31/12/2000.
<b>Abrangência</b>	a) FNE; b) FAT; c) BNDES; d) recursos equalizados do Tesouro; e) operações do Pesa e securitizadas; f) operações do Proine.
<b>Limite</b>	Sem limite.
<b>Encargos financeiros</b>	I – 1,5% a.a. até R\$ 35.000,00. II – 3% a.a. de R\$ 35.000,00 a R\$ 200.000,00. III – 5% a.a. acima de R\$ 200.000,00. IV – Bônus de adimplência de 3% sobre o valor do saldo devedor, a cada parcela anual paga em dia.
<b>Prazo para pagamento</b>	Vinte cinco anos, incluídos quatro de carência.
<b>Número de operações abrangidas</b>	Informações não oficiais indicam que o número de operações varia de 300 a 600 mil.
<b>Custo Fiscal</b>	R\$ 11,6 bilhões (estimativa preliminar) <sup>49</sup> .

Fonte: PLC nº 142, de 2005. Elaboração própria.

A situação mostrava-se crítica. O percentual de dívidas em atraso relativo a fontes do BNDES/Finame, FAT e FNE, na área de abrangência da Sudene, era, em média de 39%, sendo que para os pequenos era de 36% dos valores (R\$ 2,2 bilhões) e 40% dos contratos; para os grandes, 69% dos valores (R\$ 2,5 bilhões) e 60% dos contratos (vide Tabela seguinte).

**Tabela 4. 30 – Endividamento de operações rurais contratadas até 31/12/1998 – FAT, FNE e BNDES**

<b>Tamanho</b>	<b>Dados</b>	<b>Atraso</b>	<b>Em Ser</b>	<b>% Valor ou % Contrato</b>	<b>Média em atraso</b>	<b>Média em ser</b>
Grande	Valor	1.754.943.353	2.536.037.450	<b>69%</b>	1.555.801	1.344.665
	Contratos	1.128	1.886	60%		
Médio	Valor	538.919.562	1.170.041.310	<b>46%</b>	160.824	197.776
	Contratos	3.351	5.916	57%		
Mini	Valor	1.038.636.972	4.689.044.261	<b>22%</b>	7.648	10.055
	Contratos	135.802	466.352	29%		
Pequeno	Valor	783.729.899	2.194.868.859	<b>36%</b>	26.278	29.445
	Contratos	29.825	74.541	40%		
Valor		4.116.229.787	10.589.991.880	<b>39%</b>	24.198	19.300
Contratos		170.106	548.695	31%		

Fonte: BNB. Dados não oficiais de 2006. Elaboração própria.

<sup>49</sup> Corresponde à soma do custo nominal dos quatro anos de carência (nos quais há apenas impacto da perda de valor decorrente da diferença de taxas) com o custo dos vinte e um anos (nos quais há, além da perda de valor decorrente da diferença de taxas, o pagamento do bônus de adimplência) menos a perda reconhecida no balanço do FNE, com dados da carteira do Banco do Nordeste do Brasil.

Como fruto de acordo político entre Executivo e Legislativo, ocorreu a aprovação da MPV nº 285, de 2006, que foi sancionada, com um único veto, na Lei nº 11.322, de 2006 (Tabela 4.31). O processo de renegociação teve grande abrangência, o que permitiu atender amplamente a região Nordeste.

**Tabela 4. 31 – Resumo das condições da Lei nº 11.322, de 2006**

<b>Beneficiários</b>	Mini, pequeno e médio produtores rurais, e as cooperativas e associações enquadradas nessas categorias.
<b>Prazo para enquadramento</b>	Operações originalmente contratadas até 1998.
<b>Abrangência</b>	Somente operações do FNE, com possibilidade de enquadramento de outras fontes específica, exclusive Securitização e Pesa.
<b>Limite</b>	R\$ 50.000, 00, na origem.
<b>Condições da Repactuação</b>	Financiamentos que não tenham passado por processo de assunção, renegociação, prorrogação e composição de dívidas, nos termos do art. 3º da Lei nº 10.177, de 12 janeiro de 2001.
<b>Encargos financeiros</b>	I – mini produtores, cooperativas e associações enquadradas nessa categoria: 6% a.a. II – pequenos e médios produtores, cooperativas e associações enquadradas nessas categorias: 8,75% a.a. III – Bônus de adimplência: “desconto” equivalente à diferença entre a parcela calculada com base no saldo devedor apurado com os encargos de inadimplimento e os encargos de normalidade do contrato original.
<b>Prazo para pagamento</b>	Até seis anos, com vencimento pelo menos uma vez ao ano, vencendo-se a primeira parcela na data da renegociação e a última até 1º de fevereiro de 2012.
<b>Prazo para manifestação de interesse</b>	Até 30 de junho de 2006.
<b>Prazo para formalização dos aditivos</b>	Até 15 de agosto de 2006.
<b>Inscrição em Dívida Ativa da União (DAU)</b>	Os mutuários que não renegociaram suas dívidas ou que não efetuaram os pagamentos das parcelas renegociadas passaram a ter suas dívidas encaminhadas para inscrição em DAU.
<b>Comando acessório</b>	O Banco do Nordeste do Brasil (BNB) deverá, até 29 de setembro de 2006, providenciar todas as informações necessárias aos Ministérios da Fazenda e da Integração Nacional, sob pena de multa de três por cento do valor do contrato calculado pelos encargos de adimplimento, a ser descontado das taxas de administração.
<b>Número de operações abrangidas</b>	Inicialmente 31.350, segundo a Exposição de Motivos da MPV nº 285, de 2006.
<b>Custo Fiscal</b>	R\$ 2,89 bilhões (estimativa preliminar) <sup>50</sup> .

Fonte: Lei nº 11.322, de 2006. Elaboração própria.

<sup>50</sup> Corresponde à diferença entre os valores calculados com os encargos de inadimplência e com os de normalidade para as operações do FNE existentes dos mini, pequenos e médios produtores, com dados disponibilizados pelo Ministério da Fazenda.

Tomando o Produto Interno Bruto (PIB) de R\$ 2,37 trilhões, em preço de 2006, chega-se a um custo da ordem de 0,12% do PIB, somente com o custo de equalização.

Mas a aprovação da Lei nº 11.322, de 2006, não foi suficiente para estancar o processo de pressão política que redundou na aprovação de leis sucessivas no Parlamento. A Lei nº 11.775, de 2008, a 12.249, de 2010, a 12.716, de 2012, e a 12.844, de 2013, são alguns exemplos. Na prática, os custos fiscais se avolumam e dívidas já renegociadas acabam ganhando nova chance, o que torna muito mais complexa a análise processo.

#### **4.11 Lei nº 11.755, de 17 de setembro de 2008 (operações diversas)**

A renegociação de dívidas da Lei nº 11.755, de 2008, é muito ampla e considera operações de crédito rural de várias modalidades, de vários programas, de múltiplas fontes de recursos, contratadas ou renegociadas em várias leis de renegociação, inscritas ou não na Dívida Ativa da União (DAU), adimplidas ou não.

As principais metas da Lei foram: reduzir os encargos sobre parcelas em inadimplemento; abrir prazo adicional para pagamento; reduzir das taxas de juros das operações de custeio prorrogadas, de crédito fundiário e de programas de investimento; propor ou ampliar bônus de adimplência e desconto para liquidação; criar possibilidade de renegociação e liquidação das operações contratadas nas décadas de 1980 e 1990; reduzir taxas de juros de 8,75% para 6,75% ao ano para as operações de custeio das safras 2003/2004 a 2005/2006.

Os contratos objetos de renegociação foram separados em dois grupos (I e II). Cada grupo foi composto de subgrupos, conforme listado a seguir.

No grupo I, estão 5 subgrupos:

1. operações contratadas nos anos 80 e 90, já renegociadas, abrangendo: Securitização, Pesa, Recoop, Funcafé Dação em Pagamento, Programa de Recuperação da Lavoura Cacaueira Baiana (PRLCB) e do Prodecer II;
2. operações de custeio contratadas nas safras 2001/02 a 2005/06, prorrogadas por até 5 anos e operações de custeio contratadas com recursos da Poupança Rural;
3. operações de investimento e comercialização rural: operações Finame Agrícola Especial, do Moderfrota, e do FAT Integrar;
4. outras operações lastreadas em recursos dos Fundos Constitucionais;
5. operações contratadas com risco da União já incluídas na Dívida Ativa da União por inadimplência.

No grupo II, encontram-se 6 subgrupos:

1. operações em situação de inadimplência de custeio do Pronaf grupos “C”, “D” e “E”;
2. operações de investimento rural do Pronaf grupo “B”;
3. operações em situação de inadimplência de investimento das Linhas Especiais Pronaf e dos grupos “C”, “D” e “E”;
4. operações de custeio e investimento do Pronaf “A” e Pronaf “A”/“C”, direcionados para a Reforma Agrária;
5. operações sob a égide do extinto Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária (Procera);
6. operações no âmbito dos Programas de Crédito Fundiário: Banco da Terra, Cédula da Terra e Crédito Fundiário.

Em regra, cada um dos subgrupos tem condições específicas de refinanciamento ou liquidação, em especial, encargos financeiros, prazo para pagamento, bônus e descontos aplicáveis, recálculos a serem realizados.

Como a Lei dispõe por artigo sobre os temas e a matéria apresenta uma série de peculiaridades, a descrição das condições para todas as dívidas necessitaria um grande número de tabelas. Por exemplo, para o Grupo I seriam necessárias 10 tabelas: duas tabelas para tratar da securitização (operações **renegociadas** ou **não** nos termos da Lei nº 10.437, de 2002, ou do art. 4º da Lei nº 11.322, de 2006), duas para tratar do Pesa (operações **renegociadas** ou **não** nos termos da Lei nº 10.437, de 2002, ou do art. 4º da Lei nº 11.322, de 2006), uma para o Recoop, uma para o Funcafé, três para o PRLCB (Etapas 1 e 2, Etapa 3 e Etapa 4) e uma para o Prodecir II (coincidente para as operações inscritas na DAU).

Como a Lei nº 11.775, de 2008, dispõe de onze anexos, além da descrição resumida das condições para todas as operações do Grupo I – que contempla aplicação até o Anexo X, apresenta-se, a seguir, tabela com dados sobre o Pronaf grupos “C”, “D” e “E”, que exemplifica a aplicação do Anexo XI. Dessa forma, é apresentado um quadro sucinto das condições de renegociação amparada pela Lei nº 11.775, de 2008.

A leitura dos dados apresentados não dispensa consulta ao texto da Lei, uma vez que os resumos apresentados não têm por objetivo incluir todas as dívidas passíveis de renegociação naquele diploma legal, exaurir a complexidade das condições que regem a renegociação dessas dívidas e nem alcançar os detalhes que caracterizam algumas operações de crédito abrangidas.

**Tabela 4. 32 – Operações de Securitização, repactuadas nos termos da Lei nº 10.437, de 2002, ou da Lei nº 11.322, de 2006**

<b>Parâmetro</b>	<b>Situação Anterior</b>	<b>Situação com a Lei nº 11.775, de 2008</b>
<b>Encargos Financeiros</b>	3% ao ano, com acréscimo de correção da variação do preço mínimo dos produtos, <b>em caso de inadimplência.</b>	Dispensa da correção pela variação dos preços mínimos.
<b>Prazo para reembolso</b>	Até 31 de outubro de 2025.	Mantido.
<b>Bônus e Descontos</b>	Variados, de acordo com cada situação.	Operações adimplidas: possibilidade de liquidação da dívida em 2008, 2009 e 2010, com descontos de 5% a 45%, e de R\$ 1.575,00 a R\$ 15.325,00, nos termos do Anexo I da Lei.  Operações inadimplidas:  a) possibilidade de liquidação, em 2008 e 2009 <sup>51</sup> , com descontos de 10% a 45%, e de R\$ 1.575,00 a R\$ 15.325,00, nos termos do Anexo I da Lei, após correção do saldo devedor pelo IPCA + 6% a. a., a partir da data de vencimento de cada parcela.  b) possibilidade de renegociação, em 2008, 2009 ou 2010, das parcelas vencidas, com pagamento de “pedágio” de 2% do saldo devedor, e reescalamento das parcelas vencidas pelo prazo restante da renegociação (até 31/10/2025), com descontos de 5% a 25%, e de R\$ 500,00 a R\$ 16.000,00, nos termos do Anexo II da Lei, após correção do saldo devedor pelo IPCA + 6% a. a., a partir da data de vencimento de cada parcela.

Fonte: Lei nº 11.775, de 2008. Elaboração própria.

**Tabela 4. 33 – Operações de Securitização, não repactuadas nos termos da Lei nº 10.437, de 2002, ou da Lei nº 11.322, de 2006**

<b>Parâmetro</b>	<b>Situação Anterior</b>	<b>Situação com a Lei nº 11.775, de 2008</b>
<b>Encargos Financeiros</b>	Originalmente, 3% ao ano, com acréscimo de correção da variação do preço mínimo dos produtos, em caso de inadimplência.	Correção pela variação dos preços mínimos até o vencimento. Para as parcelas vencidas, aplicação do IPCA mais juros de 6% ao ano entre o vencimento contratual e a renegociação ou liquidação. Para as parcelas vincendas, serão expurgados os juros de 3% ao ano.
<b>Prazo para reembolso</b>	Variados, de acordo com cada situação.	Até 31 de outubro de 2025.
<b>Bônus e Descontos</b>	Variados, de acordo com cada situação.	Possibilidade de liquidação da dívida em 2008, 2009 e 2010, com descontos variando de 5% a 45%, e de R\$ 1.575,00 a R\$ 15.325,00, nos termos do Anexo I da Lei.
<b>Observações</b>	Exigência da amortização mínima de 2% do saldo devedor vencido.  Reescalamento em parcelas anuais, iguais e sucessivas, com o primeiro vencimento para 31 de outubro de 2009.	

Fonte: Lei nº 11.775, de 2008. Elaboração própria.

<sup>51</sup> Prazo introduzido pela Lei nº 12.058, de 2009.



**Tabela 4. 34 – Pesa, operações com risco do Tesouro Nacional, dos Fundos Constitucionais ou das instituições financeiras, em situação de inadimplência**

<b>Parâmetro</b>	<b>Situação Anterior</b>	<b>Situação com a Lei nº 11.775, de 2008</b>
<b>Encargos Financeiros</b>	6% ao ano, considerando os rebates sobre a taxa de juros, concedidos às prestações pagas no até o vencimento.	Para liquidação das parcelas vencidas, correção segundo os encargos originais, inclusive com a aplicação de bônus de adimplência.  Possibilidade de refinanciamento das parcelas vencidas, com pagamento de pedágio de 5%, também com correção segundo os encargos originais, inclusive com a aplicação de bônus de adimplência.  Os encargos das operações de refinanciamento das parcelas inadimplidas serão estabelecidos pelo CMN.
<b>Prazo para pagamento</b>	20 anos.	O prazo de refinanciamento das parcelas inadimplidas será estabelecido pelo CMN.
<b>Bônus e Descontos</b>	Rebate de adimplência, de acordo com cada situação, de forma a ajustar a taxa de juros a 5% ao ano.	Mantidos.

Fonte: Lei nº 11.775, de 2008. Elaboração própria.

**Tabela 4. 35 – Demais operações do Pesa que estejam adimplidas ou que viessem a adimplir-se**

<b>Parâmetro</b>	<b>Situação Anterior</b>	<b>Situação com a Lei nº 11.775, de 2008</b>
<b>Encargos Financeiros</b>	IGP-M mais juros efetivos de 8%, 9% ou 10% ao ano, de acordo com cada situação contratual.	0,759% do IGP-M mais juros efetivos de 3%, 4% ou 5%.
<b>Prazo</b>	20 anos.	O prazo de refinanciamento das parcelas inadimplidas será estabelecido pelo CMN.
<b>Bônus e Descontos</b>	Rebate de adimplência, de acordo com cada situação, de forma a ajustar a taxa de juros a 5% ao ano.	Mantidos.

Fonte: Lei nº 11.775, de 2008. Elaboração própria.

**Tabela 4. 36 – Operações do Recoop, com risco integral ou parcial da União ou dos Fundos Constitucionais de Financiamento**

<b>Parâmetro</b>	<b>Situação Anterior</b>	<b>Situação com a Lei nº 11.775, de 2008</b>
<b>Encargos Financeiros</b>	Variáveis, conforme cada situação.	Mantidos
<b>Prazo</b>	De 10 a 15 anos, conforme o caso.	Mantido.
<b>Bônus e Descontos</b>	Não prevê.	I – Nas operações adimplidas: a) Para liquidação da operação em 2008, 15% de desconto sobre o saldo devedor. b) Para liquidação da operação em 2009, 12% de desconto sobre o saldo devedor. c) Para liquidação da operação em 2009, 10% de

<b>Parâmetro</b>	<b>Situação Anterior</b>	<b>Situação com a Lei nº 11.775, de 2008</b>
		<p>desconto sobre o saldo devedor.</p> <p>I – Nas operações inadimplidas, correção do saldo devedor pelos encargos de inadimplemento, exceto multas, com possibilidade de:</p> <p>a) liquidação da operação em 2008, 15% de desconto sobre o saldo devedor;</p> <p>b) renegociação, mediante exigência de pagamento da parcela com vencimento em 2008, e distribuição do saldo devedor vencidos entre as parcelas com vencimento a partir de 2009.</p>

Fonte: Lei nº 11.775, de 2008. Elaboração própria.

**Tabela 4. 37 – Operações do Funcafé objeto de dação em pagamento**

<b>Parâmetro</b>	<b>Situação Anterior</b>	<b>Situação com a Lei nº 11.775, de 2008</b>
<b>Encargos Financeiros</b>	Variáveis, conforme cada situação.	7,5% ao ano Exigência de amortização mínima de 2% para operações inadimplidas.
<b>Prazo para pagamento</b>	Variável, conforme cada situação.	Até 2020.
<b>Bônus e Descontos</b>	Variáveis, conforme cada situação.	<p>Possibilidade de liquidação da dívida em 2008, 2009 e 2010, com descontos variando de 5% a 25%, e de R\$ 500,00 a R\$ 16.000,00, nos termos do Anexo II da Lei.</p> <p>Bônus de adimplência de 3,75% na taxa de juros, na renegociação de operações adimplidas.</p>

Fonte: Lei nº 11.775, de 2008. Elaboração própria.

**Tabela 4. 38 – Operações do PRLCB, Etapas 1 e 2, não renegociadas anteriormente pela Securitização, pelo Pesa, ou pela Lei nº 11.322, de 2006, e que tenham sido contratadas com risco parcial ou integral do Tesouro Nacional, do Estado da Bahia e do FNE**

<b>Parâmetro</b>	<b>Situação Anterior</b>	<b>Situação com a Lei nº 11.775, de 2008</b>
<b>Encargos Financeiros</b>	Variável, de acordo com a situação do produtor.	As operações inadimplidas terão o saldo devedor recalculado, sem os encargos de inadimplemento, e corrigido segundo os encargos originalmente contratados.
<b>Bônus e Descontos</b>	Não estão previstos.	Para as operações adimplidas, há a possibilidade de liquidação da dívida, com descontos de 55% a 80% e de até R\$ 8.500,00, conforme dispõe o Anexo III da Lei. Caso opte pela renegociação, os descontos são de 50% a 75%, e de até R\$ 8.500,00, nos termos do Anexo IV da Lei <sup>52</sup> .
<b>Prazo para pagamento</b>	O dispositivo não prevê alterações no prazo de pagamento.	

Fonte: Lei nº 11.775, de 2008. Elaboração própria.

<sup>52</sup> Os Anexos III, V e VII da Lei nº 11.775, de 2008, foram alterados pelas Leis nºs 11.922, de 2009, 12.058, de 2009, 12.249, de 2010, e 12.380, de 2011. Os Anexos IV, VI e VIII foram alterados pela Lei nº 12.249, de 2010. Por fim, o Anexo IX foi alterado pela Lei nº 12.249, de 2010, e pela Lei 12.788, de 2013. Em todos os casos, as alterações provocam alterações nas condições de renegociação e foram realizadas para melhorarem a situação dos mutuários.

**Tabela 4. 39 – PRLCB, Etapa 3, não renegociadas anteriormente pela Securitização, pelo Pesa, ou pela Lei nº 11.322, de 2006, e que tenham sido contratadas com risco parcial ou integral do Tesouro Nacional, do Estado da Bahia e do FNE**

<b>Parâmetro</b>	<b>Situação Anterior</b>	<b>Situação com a Lei nº 11.775, de 2008</b>
<b>Encargos Financeiros</b>	Variável, de acordo com a situação do produtor.	As operações inadimplidas terão o saldo devedor recalculado, sem os encargos de inadimplemento, e corrigido segundo os encargos originalmente contratados.
<b>Bônus e Descontos</b>	Não estão previstos.	Para as operações adimplidas, há a possibilidade de liquidação da dívida, com descontos de 40% a 50% e de R\$ 500,00 a R\$ 3.000,00, conforme dispõe o Anexo V da Lei. Caso opte pela renegociação, os descontos são de 30% a 45%, e de até R\$ 5.500,00, nos termos do Anexo VI da Lei.
<b>Prazo para pagamento</b>	O dispositivo não prevê alterações no prazo de pagamento.	

Fonte: Lei nº 11.775, de 2008. Elaboração própria.

**Tabela 4. 40 – PRLCB, Etapa 4, não renegociadas anteriormente pela Securitização, pelo Pesa, ou pela Lei nº 11.322, de 2006, e que tenham sido contratadas com risco parcial ou integral do Tesouro Nacional, do Estado da Bahia e do FNE**

<b>Parâmetro</b>	<b>Situação Anterior</b>	<b>Situação com a Lei nº 11.775, de 2008</b>
<b>Encargos Financeiros</b>	Variável, de acordo com a situação do produtor.	As operações inadimplidas terão o saldo devedor recalculado, sem os encargos de inadimplemento, e corrigido segundo os encargos originalmente contratados.
<b>Bônus e Descontos</b>	Não estão previstos.	Para as operações adimplidas, há a possibilidade de liquidação da dívida, com descontos de 25% a 35% e de até R\$ 3.000,00, conforme dispõe o Anexo VII da Lei. Caso opte pela renegociação, os descontos são de 10% a 15%, e de até R\$ 2.500,00, nos termos do Anexo VIII da Lei.
<b>Prazo para pagamento</b>	O dispositivo não prevê alterações no prazo de pagamento.	

Fonte: Lei nº 11.775, de 2008. Elaboração própria.

**Tabela 4. 41 – DAU ou que venham a ser incluídas até 30 de novembro de 2008 (inclusive Prodecer II)**

<b>Parâmetro</b>	<b>Situação Anterior</b>	<b>Situação com a Lei nº 11.775, de 2008</b>
<b>Encargos Financeiros</b>	Taxa Selic.	Taxa Selic.
<b>Prazo</b>	Vencido.	Até 5 anos.
<b>Bônus e Descontos</b>	Não estão previstos.	Descontos variando de 38% a 70%, e de R\$ 1.200,00 a R\$ 19.200,00, em função do saldo devedor, nos termos do Anexo IX da Lei.  Descontos sobre parcelas pagas variando de 33% a 65% e de R\$ 1.200,00 a R\$ 19.200,00, em função do saldo devedor, nos termos do Anexo X da Lei.
<b>Observações</b>	Desconto adicional de 10% para os mutuários que financiaram suas atividades em área de atuação da Sudene.	

Fonte: Lei nº 11.775, de 2008. Elaboração própria.

**Tabela 4. 42 – Pronaf grupos “C”, “D” ou “E” – Operações de custeio rural, contratadas nas safras 2003/2004, 2004/2005 ou 2005/2006 (Exceto as operações já lançadas em prejuízo pelo agente financeiro não lastreadas em recursos dos Fundos Constitucionais)**

<b>Parâmetro</b>	<b>Situação Anterior</b>	<b>Situação com a Lei nº 11.775, de 2008</b>
<b>Encargos Financeiros</b>	Variável, de acordo com cada situação.	As operações inadimplidas terão o saldo devedor recalculado, sem os encargos de inadimplemento, e corrigido segundo os encargos originalmente contratados, acrescido de 2% ao ano, até a data de liquidação ou renegociação.  A partir da data da renegociação, os encargos serão os definidos para a safra 2007/2008, nos respectivos grupos do Pronaf.
<b>Prazo</b>	Variável, de acordo com cada situação.	Até três anos, podendo a primeira parcela vencer em 2009.
<b>Bônus e Descontos</b>	Cada situação prevê bônus de adimplência específicos, que estão dispostos nos respectivos contratos.	Em caso de liquidação da dívida, por mutuários em situação de inadimplência, aplicação de descontos que variam de 15% a 35%, em função da safra do financiamento e do grupo de enquadramento do mutuário, nos termos do anexo XI da Lei.  Em caso de renegociação, pagamento de pedágio de 1% do saldo devedor, sem bônus de adimplência.

Fonte: Lei nº 11.775, de 2008. Elaboração própria.

É oportuno esclarecer que foi tentada a construção de engenharia financeira na Lei para evitar que os mutuários em situação de inadimplência tivessem privilégios em relação aos adimplentes.

Por fim, de acordo com a Exposição de Motivos da Medida Provisória original, 2,8 milhões de operações de crédito rural, cujos saldos devedores somam cerca de R\$ 5 bilhões, de um total de R\$ 87,5 bilhões, seriam atendidas.

Tomando o Produto Interno Bruto (PIB) de R\$ 3,03 trilhões, em preço de 2008, chega-se a um volume de repactuação da ordem de 2,47% do PIB.

#### **4.12 Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010 (operações diversas)**

Nos termos de Emenda apresentada pelo Relator-Revisor na MPV nº 472, de 2009 (Lei nº 12.249, de 2010), das 116 mil operações (R\$ 1,3 bilhões) renegociadas pelo art. 2º da Lei nº 11.322, de 2006, cerca de 78,2 mil operações com saldo devedor inferior a R\$ 10.000,00 (R\$ 287,2 milhões) seriam remitidas<sup>53</sup>. As operações restantes (37,7 mil) poderiam ser liquidadas antecipadamente com o desconto de 45% a 85% sobre o saldo devedor, dependendo do saldo e da região.

<sup>53</sup> Perdoadas, eximidas, anuladas.

Das 216 mil operações (R\$ 2,14 bilhões) não renegociadas com base no art. 2º da Lei nº 11.322, de 2006, cerca de 185 mil operações (R\$ 1,33 bilhão) seriam remitidas. Para as 31 mil operações restantes (R\$ 817 milhões) seriam concedidos para liquidação antecipada descontos de 45% a 85% sobre o saldo devedor.

Então, supondo que o custo fiscal seria de R\$ 0,3 bilhão mais R\$ 0,5 bilhão para as operações do art. 1º e R\$ 1,3 bilhão mais R\$ 0,4 bilhão para as operações do art. 2º, chegaríamos a custo total de R\$ 2,5 bilhões.

Tomando o Produto Interno Bruto (PIB) de R\$ 3,78 trilhões, em preço de 2010, chega-se a um volume de repactuação da ordem de 0,07% do PIB.

Outra Emenda agregada ao texto pelo Relator permitia a renegociação de cerca de 4,9 mil operações de crédito rural (R\$ 92,3 milhões) contratadas junto ao BNB com recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) ou no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) por produtores de cacau não enquadrados no Programa de Recuperação da Lavoura Cacaueira Baiana.

O Plenário da Câmara dos Deputados concluiu a análise das 46 emendas do Senado Federal à Medida Provisória nº 472, de 2009, promovendo, relativamente ao setor rural, as seguintes alterações:

- 1) limitação de perdão para dívidas rurais de até R\$ 10 mil;
- 2) reabertura de prazos para renegociação de débitos da Dívida Ativa da União (DAU). O prazo legal havia terminado em 30 de novembro de 2009. A nova data passou a ser 31 de outubro de 2010;
- 3) reabertura de prazos para os produtores de cacau da Bahia aproveitarem descontos para quitarem as dívidas renegociadas com base na Lei nº 11.775, de 2008. Os prazos acabaram em dezembro do ano passado, e a emenda concede novo prazo até 30 de dezembro de 2010;
- 4) concessão de nova subvenção aos produtores de cana-de-açúcar da região Nordeste para a safra 2009/2010. A primeira subvenção havia sido concedida para a safra anterior. O valor que o produtor de cana receberá será de R\$ 5,00 por tonelada de cana e será limitado a uma produção de 10 mil toneladas por produtor, que receberá o dinheiro diretamente ou por meio de cooperativa.

#### **4.13 Lei nº 12.409, de 25 de maio de 2011 (equalização para BNDES e BNB)**

Resultante da conversão da MPV nº 513, de 2010, e alterada pelas Leis nºs 12.597, de 2012, 12.693, de 2012, 12.833, de 2013, entre outras disposições, autoriza a União a conceder subvenção econômica ao BNDES e ao BNB (a partir da Lei

nº 12.833, de 2013), sob a modalidade de equalização de taxas de juros, em operações de financiamento contratadas até 31 de dezembro de 2013 destinadas a capital de giro e investimento de sociedades empresariais, empresários individuais e pessoas físicas ou jurídicas caracterizadas como produtores rurais, **localizados em Municípios atingidos por desastres naturais** que tiverem a situação de emergência ou o estado de calamidade pública reconhecidos pelo Poder Executivo federal, nos termos da Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010.

#### **4.14 Lei nº 12.599, de 23 de março de 2012 (alteração da Lei nº 12.249, de 2010, Pronaf e Banco da Terra)**

A Lei nº 12.599, de 2012, propôs:

- 1) reabertura de prazo de renegociação de dívidas rurais da Lei nº 12.249, de 2010, e previsão para suspensão das execuções judiciais e dos respectivos prazos processuais (**o prazo passa de 30 de novembro de 2011 para até 29 de março de 2013**). Consequentemente, propõe-se também a suspensão da prescrição das ações judiciais;
- 2) individualização de operações para o Pronaf com renegociação (**o prazo passa de 30 de junho de 2006 para até 30 de junho de 2011**);
- 3) individualização de contratos de financiamento celebrados pelos beneficiários do Fundo de Terras e da Reforma Agrária – Banco da Terra (**o prazo de individualização passa de até 31 de dezembro de 2004 para 30 de junho de 2011**). Além disso, passam de 5% para 15% os custos decorrentes do processo de individualização que podem ultrapassar o teto de financiamento do programa e que poderão ser incluídos nos respectivos contratos de financiamento;
- 4) Possibilidade de ampliação de prazo de financiamento de operações financiadas pelo Banco da Terra no caso de refinanciamento.

#### **4.15 Lei nº 12.716, de 21 de setembro de 2012 (operações do FNE e FNO)**

A Lei autorizou o Poder Executivo a criar linhas de crédito especiais com recursos dos Fundos Constitucionais destinadas a atender aos setores produtivos rural, industrial, comercial e de serviços dos Municípios com situação de emergência ou estado de calamidade pública reconhecidos pelo Poder Executivo federal.

Além disso, autorizou a instituição de linha de crédito rural com recursos do FNE e do FNO para liquidação, até 31 de dezembro de 2013, de operações de crédito rural de custeio e de investimento com risco compartilhado ou integral do Tesouro Nacional, do FNE, do FNO ou das instituições financeiras oficiais federais,

independentemente da fonte de recursos, contratadas até 30 de dezembro de 2006 no valor original de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

Outra medida introduzida pela Lei foi a prorrogação por mais dois anos para renegociação de operações do Prodecir – Fase II, do Profir e do Provárzeas no âmbito da Lei nº 11.775, de 2008.

Os problemas que inviabilizaram tal diploma legal foram: i) exigência de amortização mínima do saldo devedor para se refinancear o restante, em um contexto de extremo rigor de calamidade pública em face da seca no Nordeste; ii) exigência de pagamento do excedente a R\$ 200 mil, já que havia esse limite para refinanciamento; iii) liberdade de fixação de taxas de juros pelo CMN. Nesse caso, a medida se mostrou ruim. Em plena crise climática, o CMN, para piorar ainda mais a aplicação da Lei, decidiu elevar a taxa de juros de 3,53% ao ano para 4,12% ao ano<sup>54</sup>.

O art. 5º da Lei nº 12.716, de 2012, que tratava da recuperação da capacidade de investimento no setor rural, foi revogado pela Lei nº 12.844, de 2013, menos de um ano após ter sido aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado pela Presidente da República.

#### **4.16 Lei nº 12.844, de 2013 (área de abrangência da Sudene, da Sudam e operações do Pronaf)**

A MPV nº 610, de 2013, relativamente às renegociações de dívidas rurais, foi uma reação ao processo de desgaste, que se tornou agudo com a seca prolongada que se iniciou em 2011. Além disso, a Região Nordeste, sobretudo o semiárido, perdeu capacidade econômica em face de, nos últimos vinte anos, ter passado por dez secas e três enchentes severas, sendo que tais secas foram consideradas mais severas e duradouras que antes, o que afetou muito a produtividade das áreas produtivas atingidas.

Os dados do Ministério da Integração Nacional indicam que, até 7 de novembro de 2012, 2.491 reconhecimentos de calamidade pública e estado de emergência foram verificados no Brasil. Cerca de 52% dos casos ocorreram no Nordeste: 1.285 municípios foram reconhecidos em situação de emergência e 1 em situação de calamidade pública pela Governo Federal (Tabela 4.43).

---

<sup>54</sup> De acordo com a Resolução CMN nº 4.210, de 18 de abril de 2013, para operações contratadas no período de 1º de julho de 2013 a 31 de dezembro de 2013, a taxa de juros aplicável passaria para 4,12% a.a.

**Tabela 4. 43 – Municípios com reconhecimento de situações de emergência ou calamidade pública na Região Nordeste, 2012**

<b>Estado</b>	<b>Municípios</b>	<b>Reconhecimentos</b>	<b>Estado de Calamidade Pública</b>	<b>Situação de Emergência</b>
Alagoas	36	36	0	36
Bahia	262	268	0	268
Ceará	174	177	0	177
Maranhão	70	70	0	70
Paraíba	197	198	0	198
Pernambuco	118	181	0	181
Piauí	188	192	0	192
Rio Grande do Norte	143	143	1	142
Sergipe	18	20	0	20
<b>Total</b>	<b>1.206</b>	<b>1.285</b>	<b>1</b>	<b>1.284</b>

Fonte: Ministério da Integração Nacional. Atualização até 7/11/2012. Distrito Federal, Roraima e Tocantins não apresentaram nenhum reconhecimento até essa posição. Elaboração própria.

Na Região de abrangência da Sudene, há elevada ocorrência de situações de vulnerabilidade humana – 36 milhões de brasileiros atingidos pelas incertezas climáticas – e presença de agudo quadro de pobreza – maior proporção de pessoas pobres do país.

O aumento de apoio financeiro em momento de crise, a recomposição de estoques públicos e a consideração da prorrogação do prazo para adesão ao Garantia Safra seriam medidas adequadas.

Cabe ressaltar, inicialmente, que a classificação por porte de produtor, utilizada na renegociação de 2006, perdeu sua utilidade. O MCR define o porte de classificação dos produtores da seguinte forma:

**Tabela 4. 44 – Classificação de beneficiários do crédito rural para MCR**

<b>Beneficiário</b>	<b>Receita Bruta Agropecuária Anual</b>
Pequeno Produtor	Até R\$ 160 mil.
Médio Produtor	Acima de R\$ 160 mil até R\$ 800 mil.
Grande Produtor	Acima de R\$ 800 mil.

Fonte: Manual de Crédito Rural (MCR). Elaboração própria.

No entanto, os fundos constitucionais alteraram o enquadramento anterior, que já não seguiam o do MCR, segundo o MI (2012) com o objetivo de diminuir eventuais distorções que pudessem prejudicar produtores rurais e empresas cujos níveis de faturamento resultassem em enquadramento distinto, frente aos diferentes critérios adotados por outras instituições financeiras oficiais federais. A mudança foi no sentido de elevar o valor das faixas de faturamento para classificação do porte dos agricultores.



Por exemplo, os produtores rurais considerados miniprodutores (em geral beneficiados com juros menores em financiamentos e refinanciamentos) eram aqueles com faturamento até R\$ 150 mil por ano. Com a reclassificação, passaram a ser enquadrados no grupo os produtores que faturam até R\$ 360 mil.

Nesse sentido, a nova classificação é apresentada na Tabela seguinte.

**Tabela 4. 45 – Classificação de beneficiários para os FNE**

Beneficiários	Setor	Receita Operacional Bruta Anual / Renda Agropecuária Bruta Anual	
		Versão Anterior	Versão Atual
Mini/Micro	Não Rural Rural	Até R\$ 240 mil. Até R\$ 150 mil.	Até R\$ 360 mil.
Pequeno	Não Rural Rural	Acima de R\$ 240 mil até R\$ 2,4 milhões. Acima de R\$ 150 mil até R\$ 300 mil.	Acima de R\$ 360 mil até R\$ 3,6 milhões.
Pequeno-Médio	Não Rural Rural	–	Acima de 3,6 milhões até R\$ 16 milhões.
Médio	Não Rural Rural	Acima de R\$ 2,4 milhões até R\$ 35 milhões. Acima de R\$ 300 mil até R\$ 1,9 milhão.	Acima de 16 milhões até R\$ 90 milhões.
Grande	Não Rural Rural	Acima de R\$ 35 milhões. Acima de R\$ 1,9 milhão.	Acima de R\$ 90 milhões.

Fonte: MI (2012)<sup>55</sup>.

Relativamente ao grau de inadimplência da região, aproximadamente 61% dos contratos estavam em atraso, para um montante de financiamento de R\$ 18,78 bilhões, sendo que os financiamentos realizados com recursos do FNE, BNDES e Poupança Rural contavam com 60%, 71% e 83% de seus contratos em atraso, respectivamente (Tabela 4.46).

**Tabela 4. 46 – Operações de Crédito Rural – Exceto Pronaf – Posição 31/1/2012**

Fonte	Qtd total de operações	Qtd operações em atraso	Saldo devedor R\$	Saldo devedor Médio R\$	Porcentagem de contratos em atraso
FNE	238.934	143.613	15.702.793.233	65.720	60%
Recursos próprios	26.573	20.825	786.634.689	29.603	78%
Banco da Terra	8.420	1.498	665.994.992	79.097	18%
BNDES	2.948	2.095	445.371.964	151.076	71%
FAT	17.247	13.230	356.294.586	20.658	77%
Poupança Rural	3.754	3.120	330.429.996	88.021	83%
Demais fontes	6.581	1.601	489.257.436	74.344	24%
<b>Total</b>	<b>304.457</b>	<b>185.982</b>	<b>18.776.776.896</b>	<b>61.673</b>	<b>61%</b>

Fonte: BNB. Dados não oficiais de 2012. Elaboração própria.

<sup>55</sup> “FUNDOS REGIONAIS E INCENTIVOS FISCAIS contribuem para a redução das desigualdades regionais e ajudam o Brasil a crescer”, Ministério da Integração Nacional (MI), Dezembro/2012.

Acerca do grau de inadimplência por faixa de contratação, observa-se que operações até R\$ 15 mil contavam com 71% dos contratos em atraso (saldo devedor total de R\$ 1,78 bilhões e saldo devedor médio de R\$ 9.688), o que denota que os produtores muito pequenos são, de fato, duramente afetados por efeitos climáticos. Outra possibilidade seria, em contexto de restrição orçamentária severa, adotar o comportamento racional de não pagar esperando o próximo refinanciamento, tendo em vista o histórico de vários refinanciamentos passados.

Aqueles que tomaram financiamento entre R\$ 15 mil e R\$ 35 mil foram – também – muito afetados no Nordeste, com 52% dos contratos em atraso (saldo devedor total de R\$ 1,92 bilhões, com saldo devedor médio de R\$ 27.475). Por fim, as faixas de R\$ 35 mil a R\$ 100 mil, de R\$ 100 mil a R\$ 200 mil e acima de R\$ 200 mil encontravam seu empréstimos na casa dos 30% de atraso (39%, 35% e 34%, respectivamente) com saldo devedor total de R\$ 2,27 bilhões, R\$ 1,71 bilhão e R\$ 11,10 bilhões, e saldo devedores médios de R\$ 69.355, R\$ 174.619 e R\$ 1.246.364, respectivamente (vide Tabela a seguir). Relevante observar que um pequeno número de contratos (8.905) responde por uma dívida de R\$ 11,10 bilhões de reais!

**Tabela 4. 47 – Valor das Operações de Crédito Rural – Exceto Pronaf – Posição 31/1/2012**

Faixa de Valor de Contrato	Qtd total de operações	Qtd operações em atraso	Saldo devedor R\$	Saldo devedor Médio R\$	Porcentagem de contratos em atraso
Até R\$ 15 mil	183.243	130.241	1.775.336.685	9.688	71%
> R\$ 15 mil a R\$ 35 mil	69.715	36.456	1.915.392.228	27.475	52%
> R\$ 35 mil a R\$ 100 mil	32.780	12.890	2.273.458.658	69.355	39%
> R\$ 100 mil a R\$ 200 mil	9.814	3.408	1.713.714.380	174.619	35%
> R\$ 200 mil	8.905	2.987	11.098.874.945	1.246.364	34%
<b>Total</b>	<b>304.457</b>	<b>185.982</b>	<b>18.776.776.796</b>	<b>61.673</b>	<b>61%</b>

Fonte: BNB. Dados não oficiais de 2006. Elaboração própria.

Quando se avalia as operações da Securitização e do Pesa, a situação é igualmente preocupante: 83% e 48% de suas operações em atraso, respectivamente (Tabela 4.48).

**Tabela 4. 48 – Operações de Securitização e Pesa – Posição 31/1/2012**

Programa	Qtd total de operações	Qtd operações em atraso	Saldo devedor R\$	Saldo devedor Médio R\$	Porcentagem de contratos em atraso
Securitização	9.819	8.144	494.674.036	50.379	83%
Pesa	18.068	8.598	1.893.205.759	104.782	48%

Fonte: BNB. Dados não oficiais de 2006. Elaboração própria.

A Lei nº 12.844, de 2013, oriunda do projeto de lei de conversão da MPV nº 610, de 2013, previu o limite de até R\$ 100 mil para fins de enquadramento na renegociação nela prevista e consolidou a interpretação de enquadramento das operações contratadas até 31/12/2006, com regra de extensão para renegociação com base em determinadas leis, abarcando, entre outras, dívidas de Securitização, Pesa, e renegociadas na Lei nº 11.322, de 2006<sup>56</sup>.

Além disso, possibilitou o refinanciamento sem limite de pagamento inicial de operações originais de até R\$ 200 mil. A seguir, apresenta-se, em forma esquematizada, sem a pretensão de ser exaustiva ou completa, uma síntese de parâmetros apresentados inicialmente e ajustados no debate político.

**Tabela 4. 49 – Parâmetros negociados no âmbito da tramitação da Lei nº 12.844, de 2013**

<b>Parâmetros</b>	<b>MPV nº 610, de 2013</b>	<b>Lei nº 12.844, de 2013</b>
Limite	R\$ 35 mil (R\$ 15 mil na origem a depender do critério de interpretação).	R\$ 35 mil na origem.
Prazo para enquadramento	31/12/2006 (restritivamente 31/12/2001).	31/12/2006, com regra de extensão.
Bônus	Somente até R\$ 35 mil.	Até R\$ 100 mil.
Fontes	Pronaf, FNE.	Fontes públicas de recursos.
Refinanciamento	Até R\$ 100 mil com pagamento de valores correntes superiores a R\$ 200 mil.	Até R\$ 200 mil sem necessidade de pagamento de valores adicionais.
Taxa de juros	4,12% ao ano.	3,5% ao ano.
Prazo	Até 10 anos.	Até 10 anos, de acordo com a capacidade de pagamento do mutuário.
Carência	Sem carência.	No mínimo, 3 anos.
Abrangência	Operações do Pronaf contratadas na área de abrangência da Sudene com decretação de situação de emergência ou de estado de calamidade pública em decorrência de seca ou estiagem.	Operações contratadas com fontes públicas de recursos na área de abrangência da Sudene.

Fonte: Lei nº 12.844, de 2013. Elaboração própria.

Com efeito, a Lei nº 12.844, de 2013, inovou com a criação das seguintes regras:

- 1) Possibilidade de renegociação, com rebate de liquidação, até R\$ 100 mil;
- 2) Criação de benefício diferenciado por faixas até o limite de R\$ 100 mil e de linha de financiamento com recursos do FNE para pagamento em 10 anos, com três anos de carência, para operações originalmente contratada até R\$ 200 mil;
- 3) Autorização para repactuação sem necessidade de desembolso financeiro para repactuação das dívidas no Nordeste;

<sup>56</sup> Para lista completa de dívidas enquadradas, ver o § 3º do art. 8º da Lei nº 12.844, de 2013.

- 4) Inclusão de todas as dívidas rurais contratadas no Nordeste com fontes públicas de recursos (Securitização, Pesa, BNDES, etc.);
- 5) Inclusão de todos os programas rurais na renegociação de dívidas (Programa de Recuperação da Lavoura Cacaueira Baiana; Provárzeas; Profir; Prodecer; programas do BNDES; Prodecoop; Proger Rural);
- 6) Prazo de enquadramento das operações para 2006;
- 8) Expurgo dos saldos devedores, multas ou sanções por inadimplemento;
- 9) Correção das dívidas rurais por fatores não punitivos (por exemplo, sem o cômputo de multa, mora, quaisquer outros encargos por inadimplemento ou honorários advocatícios);
- 10) Suspensão de procedimentos de cobrança administrativa e judicial e das execuções judiciais das dívidas rurais até 31/12/2014;
- 11) Vedação de cobrança de comissões bancárias para renegociação de dívidas e de tarifas para liquidação das operações;
- 12) Possibilidade de regulamentação pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), que poderá definir normas complementares para a operacionalização do disposto no modelo de renegociação proposto;
- 13) Possibilidade de financiamento de pagamento de custas judiciais e honorários advocatícios para renegociação das dívidas rurais;
- 14) Inclusão da possibilidade de enquadramento de todas as operações de renegociações de dívidas anteriores (como no caso das Leis nºs 9.138, de 1995, 11.322, de 2006; 11.775, de 2008; 12.249, de 2010, 12.716, de 2012, entre outras);
- 15) Criação da possibilidade para que operações de crédito rural contratadas entre 2007 e 2011 possam ser renegociadas em até dez anos, com três anos de carência.

Assim, o modelo de renegociação, que inclui todas as fontes públicas e todos os programas, pode ser descrito, em síntese, nas seguintes possibilidades:

- i) Liquidação da dívida com rebate sobre o saldo devedor – os mutuários liquidam as operações de crédito rural no valor original de até R\$ 100 mil, contratadas até 31/12/2006, com rebates por faixa, nas seguintes condições:

**Tabela 4. 50 – Rebates da Lei nº 12.844, de 2013, por faixa de financiamento original para municípios do semiárido**

Dívidas rurais	Rebate – Semiárido
Até R\$ 15 mil	85%
De R\$ 15 mil a R\$ 35 mil	75%
De R\$ 35 mil a R\$ 100 mil	50%

Fonte: Lei nº 12.844, de 2013. Elaboração própria.

Por exemplo, uma hipótese de uma dívida de R\$ 450 mil em valor presente, contratada dentro da faixa de R\$ 15 mil (desconto de 85%), após o recálculo (expurgo

de multas e encargos por inadimplemento etc.) poderia passar para R\$ 300 mil e poderia ser liquidada por R\$ 45 mil, 10% do valor presente da dívida consolidada (Tabela 4.51).

**Tabela 4. 51 – Simulação de liquidação de financiamento de mutuário do semiárido da faixa até R\$ 15 mil com base na Lei nº 12.844, de 2013**

	<i>Em R\$</i>
Valor presente da dívida consolidada	450.000
Dívida recalculada com encargos de normalidade	300.000
Desconto de 85%	255.000
Saldo a liquidar	45.000

Fonte: desconto da Lei nº 12.844, de 2013. Os dados desse exemplo são hipotéticos. Elaboração própria.

- ii) Refinanciamento sob novas condições – os mutuários podem refinanciar as operações de crédito rural contratadas até 31/12/2006, no valor original de até R\$ 200 mil, em 10 anos, com carência mínima de três anos, com taxa de juros de 3,5% ao ano. No entanto, para os beneficiários dos Grupos “A” e “B”: taxa efetiva de juros de 0,5% a.a. e para demais agricultores do Pronaf: i) taxa efetiva de juros de 1,0% a.a. para as operações de valor até R\$ 10 mil; e taxa efetiva de juros de 2,0% a.a. para operações superiores a R\$ 10 mil.

Assim, caso uma dívida de R\$ 450 mil tivesse sido originária de uma operação superior a R\$ 100 mil, mas inferior a R\$ 200 mil, o mutuário teria a possibilidade de refinanciar os R\$ 300 mil (após o recálculo) em 10 anos, com 3 de carência e taxa de juros de 3,5% ao ano<sup>57</sup>.

Com essas medidas, considerando os produtores abrangidos, no âmbito do Banco do Nordeste do Brasil, a renegociação da Lei nº 12.844, de 2013, pretendia alcançar 440 mil produtores, renegociando dívidas da ordem de R\$ 4,5 bilhões. Além disso, no âmbito da Securitização e do Pesa, haveria a possibilidade de se atingir mais 30 mil produtores, o que leva a público-alvo da ordem de cerca de 500 mil famílias atendidas no Nordeste.

Considerando as porcentagens de desconto e aplicando proporcionalmente aos saldos para operações por faixa, é possível decompor os R\$ 4,5 bilhões e fazer uma estimativa de um custo, somente para liquidação das operações, em cerca de R\$ 2,8 bilhões.

Tomando o Produto Interno Bruto (PIB) de R\$ 4,4 trilhões, em preço de 2012, chega-se a um volume de repactuação da ordem de 0,06% do PIB. A esse custo fiscal,

<sup>57</sup> Os dados desse exemplo são hipotéticos.

falta computar a renegociação com a Dívida Ativa da União, o refinanciamento acima de R\$ 200 mil na origem e de outros programas específicos fora da fonte FNE.

#### 4.17 Lei nº 12.872, de 24 de outubro de 2013 (Alteração da Lei nº 12.844, de 2013)

Oriunda da MPV nº 618, de 2013, entre outras medidas, a Lei nº 12.872, de 2013, altera as condições para os rebates de que trata o art. 8º da Lei nº 12.844, de 2013. Em resumo, as operações contratadas nos demais Municípios da área de abrangência da Sudene, fora do semiárido, desde que tenha sido decretado estado de calamidade pública ou situação de emergência em decorrência de seca ou estiagem, no período de 1º de dezembro de 2011 a 30 de junho de 2013, **reconhecido pelo Poder Executivo federal**, passam a ter a possibilidade de liquidação de suas operações com base em parâmetros variáveis (Tabela 4.52).

**Tabela 4. 52 – Rebates da Lei nº 12.844, de 2013, por faixa de financiamento original para municípios fora do semiárido**

Dívidas rurais	Rebate – fora do semiárido
Até R\$ 15 mil	65%
De R\$ 15 mil a R\$ 35 mil	45%
De R\$ 35 mil a R\$ 100 mil	40%

Fonte: Lei nº 12.844, de 2013. Elaboração própria.

Por exemplo, uma dívida de R\$ 450 mil, contratada dentro da faixa de R\$ 15 mil (desconto de 65%), após o recálculo poderia passar para R\$ 300 mil e poderia ser liquidada por R\$ 105 mil, 23,33% do valor presente da dívida consolidada (Tabela 4.53).

**Tabela 4. 53 – Simulação de liquidação de financiamento de mutuário do semiárido da faixa até R\$ 15 mil com base na Lei nº 12.844, de 2013**

	<i>Em R\$</i>
Dívida presente da dívida consolidada	450.000
Dívida recalculada com encargos de normalidade	300.000
Desconto de 65%	195.000
Saldo a liquidar	105.000

Fonte: desconto da Lei nº 12.844, de 2013. Os dados desse exemplo são hipotéticos. Elaboração própria.

A Lei acrescentou ainda os artigos 8º-A, 8º-B, 8º-C e 8º-D, que tratam de medidas adicionais de estímulo à liquidação ou à renegociação de dívidas de operações de crédito para financiamento de empreendimentos em municípios situados

na área de abrangência da Sudene, onde tenha havido decretação de situação de emergência ou estado de calamidade pública em decorrência de seca ou estiagem, entre 1º de dezembro de 2011 e 30 de junho de 2013, reconhecido pelo Poder Executivo federal. Também suspendeu, até 31/12/2014, execuções fiscais, prazos processuais, prazos de prescrição das dívidas inscritas em Dívida Ativa da União oriundas de operações de crédito rural.

Em consequência, foram incluídos os Anexos III e IV à Lei nº 12.844, de 2013, que estabelecem os percentuais de desconto para liquidação e renegociação de operações de crédito rural inscritos na DAU.

**Tabela 4. 54 – Anexo III: Operações de Crédito Rural inscritas em Dívida Ativa da União de que trata o Art. 8º-A: desconto para liquidação da operação até 31 de dezembro de 2014**

<b>Soma dos saldos devedores na data da renegociação (R\$ mil)</b>	<b>Desconto (em %)</b>	<b>Desconto de valor fixo, após o desconto percentual (R\$)</b>
Até 10	80	–
Acima de 10 até 50	68	1.200,00
Acima de 50 até 100	58	6.200,00
Acima de 100 até 200	51	13.200,00
Acima de 200	48	19.200,00

Fonte: Lei nº 12.844, de 2013.

**Tabela 4. 55 – Anexo IV: Operações de Crédito Rural inscritas na Dívida Ativa da União de que trata o Art. 8º-A: descontos em caso de renegociação**

<b>Total dos saldos devedores na data da renegociação (R\$ mil)</b>	<b>Desconto (em %)</b>	<b>Desconto fixo, após o desconto percentual (R\$)*</b>
Até 10	65	–
Acima de 10 até 50	53	1.200,00
Acima de 50 até 100	43	6.200,00
Acima de 100 até 200	36	13.200,00
Acima de 200	33	19.200,00

\* A fração do desconto de valor fixo será obtida mediante a divisão do respectivo desconto fixo pelo número de parcelas resultante da renegociação.

Fonte: Lei nº 12.844, de 2013.

Assim, no caso da aplicação da Lei nº 12.844, de 2013, as operações inscritas na DAU podem ser liquidadas até 31/12/2014, com base nos critérios de seu Anexo III. Assim, por exemplo, uma dívida consolidada de R\$ 450 mil poderia ser liquidada por R\$ 214,80 mil, 47,73% do valor de face da dívida inicial consolidada (Tabela 4.56).

**Tabela 4. 56 – Simulação de liquidação de operação de mutuário de DAU com base na Lei nº 12.844, de 2013**

	<i>Em R\$</i>
Valor presente da dívida consolidada	450.000
Desconto de 48%	216.000
Desconto fixo	19.200
Saldo a liquidar	214.800

Fonte: desconto da Lei nº 12.844, de 2013. Os dados desse exemplo são hipotéticos. Elaboração própria.

A outra possibilidade seria refinanciar em 10 anos a dívida de R\$ 450 mil, com base nos critérios do Anexo IV da Lei nº 12.844, de 2013. Como os descontos são distintos e a parcela deve ser corrigida pela Taxa Selic, é possível apenas determinar a parcela original a ser corrigida que, para esse exemplo, seria de R\$ 28.203. O valor a ser refinanciado corresponde, nesse caso, a 62,73% do valor de face da dívida inicial consolidada (Tabela 4.57).

**Tabela 4. 57 – Simulação de refinanciamento de operação de mutuário de DAU com base na Lei nº 12.844, de 2013**

	<i>Em R\$</i>
Valor presente da dívida consolidada	450.000
Desconto de 33%	148.500
Desconto fixo	19.200
Saldo a liquidar em 10 parcelas	282.300
Prestação anual a ser corrigida pela taxa Selic	28.230

Fonte: desconto da Lei nº 12.844, de 2013. Os dados desse exemplo são hipotéticos. Elaboração própria.

Caso a operação inscrita na DAU seja repactuada com base na Lei nº 12.844, de 2013, tornar-se inadimplida, perde-se todas as condições da renegociação e retorna-se aos processos e as execuções fiscais por parte da União.

A Lei também inclui o art. 9º-A para admitir, na de linha de crédito estabelecida pelo art. 9º, operações de crédito em situação de inadimplência em 30 de junho de 2012 (na Lei nº 12.844, de 2013, original, só as operações em situação de inadimplência são beneficiadas). Dessa forma, as operações contratadas até 2006, de mutuários adimplentes em 2011, poderão ser renegociadas, alterando-se a taxa originalmente



contratada para a taxa da Lei nº 12.844, de 2013, ou seja, 3,5% ao ano. Há a exigência de que, nos municípios da Sudene, tenha sido decretado estado de calamidade pública ou situação de emergência em decorrência de seca ou estiagem, com reconhecimento pelo Poder Executivo federal.

Assim, caso uma dívida de R\$ 450 mil tivesse sido originária de uma operação de qualquer valor, mas com decretação de estado de calamidade ou situação de emergência, o mutuário teria a possibilidade de refinarçar os R\$ 300 mil (após o recálculo) em 10 anos, com 3 de carência e taxa de juros de 3,5% ao ano<sup>58</sup>.

Admitir-se-á pagamento parcial do saldo devedor, com aproveitamento dos descontos, e com abertura renegociação do saldo devedor. Portanto, abre-se a possibilidade de amortização parcial com rebate sobre o saldo devedor e refinanciamento do saldo remanescente sob novas condições – os mutuários fazem rebates parciais das operações de crédito rural contratadas até 31/12/2006, no valor original de até R\$ 100 mil, com rebates por faixa, e refinanciam o saldo remanescente em 10 anos, com carência mínima de três anos, com taxa de juros de 3,5% ao ano.

Essa questão foi aprovada na Lei nº 12.844, de 2013. No entanto, foi vetada totalmente pela Presidente da República. O problema é, de fato, singular porque se o mutuário não tiver condições de pagar a parcela mínima total, perderia todo o direito ao desconto e ficaria com uma dívida altíssima.

Por exemplo, uma dívida de R\$ 450 mil, contratada dentro da faixa de R\$ 15 mil (desconto de 85%), após o recálculo poderia passar para R\$ 300 mil e poderia ser liquidada por R\$ 45 mil. Mas se o mutuário tivesse só R\$ 40 mil, ficaria devendo R\$ 210 mil para pagamento em dez anos com três de carência (Tabela 4.58). Ou seja, no pagamento parcial o mutuário não se apropriaria do bônus e continuaria muito endividado.

**Tabela 4. 58 – Simulação de pagamento parcial antes da Lei nº 12.872, de 2013, de financiamento de mutuário do semiárido da faixa até R\$ 15 mil**

	<i>Em R\$</i>
Valor presente da dívida consolidada	450.000
Dívida recalculada com encargos de normalidade	300.000
Desconto de 85%	255.000
Pagamento parcial	40.000
Saldo a liquidar	210.000

Fonte: desconto da Lei nº 12.844, de 2013. Os dados desse exemplo são hipotéticos.  
Elaboração própria.

<sup>58</sup> Os dados desse exemplo são hipotéticos.

Com a sanção da Lei nº 12.872, de 2013, o pagamento de R\$ 40 mil, por exemplo, faz com que o mutuário reduza sua dívida para R\$ 28,3 mil<sup>59</sup>, permanecendo a condição de repagamento do saldo em dez anos com três de carência (vide Tabela a seguir). Dessa forma, o pagamento parcial é considerado proporcionalmente.

**Tabela 4. 59 – Simulação de pagamento parcial antes da Lei nº 12.872, de 2013, de financiamento de mutuário do semiárido da faixa até R\$ 15 mil**

	<i>Em R\$</i>
Valor presente da dívida consolidada	450.000
Dívida recalculada com encargos de normalidade	300.000
Desconto de 85%	255.000
Pagamento parcial	40.000
Desconto proporcional	226.667
Saldo a liquidar	28.333

Fonte: desconto da Lei nº 12.872, de 2013. Os dados desse exemplo são hipotéticos.  
Elaboração própria.

Os honorários advocatícios ou despesas com registro em cartório passaram a ser de responsabilidade de cada parte e a falta do seu pagamento não poderia obstar a renegociação de que trata a Lei nº 12.844, de 2013.

Além disso, foi aprovada a suspensão automática dos pagamentos dos mutuários, independente de necessidade de assinatura de contratos para tal medida.

Por fim, foi prorrogado prazo de renegociação de operações de crédito rural de produtores rurais vinculados ao Projeto Agroindustrial do Canavieiro Abraham Lincoln – PACAL, situado no Estado do Pará, para até 31/12/2014.

Portanto, com essas medidas, foram aprovados a suspensão automática das dívidas até 2014, o pagamento parcial com aproveitamento dos bônus, regras para honorários advocatícios e custas processuais, possibilidade para renegociação de dívidas rurais de mutuários adimplentes, autorização para renegociação de DAU na Região, esclarecimento sobre individualização das operações. Esse conjunto de medida complementou a renegociação no âmbito da Lei nº 12.844, de 2013.

<sup>59</sup> Para fins deste trabalho, estimou-se proporcionalmente o desconto para se dar uma ideia da grandeza da diferença entre os métodos. Assim, saldo a liquidar = R\$ 255 mil – (R\$ 255 mil \* R\$ 40 mil) / R\$ 45 mil = R\$ 28,33 mil.

#### **4.18 Medida Provisória (MPV) nº 636, 27 de dezembro de 2013 (dívida agrária)**

A MPV nº 636, de 2013, tem prazo para apreciação no Congresso Nacional até **3/6/2014** e trata da liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária, concede remissão para operações até R\$ 10 mil, autoriza a concessão de créditos de instalação aos assentados para a consolidação dos projetos de assentamento da reforma agrária, modifica critérios para a alienação de lotes em projetos de assentamento, entre outras medidas<sup>60</sup>.

Cabe destaque acerca das matérias relacionadas à renegociação de dívidas agrárias os artigos seguintes.

O art. 1º estabelece que os créditos concedidos aos assentados da reforma agrária, no período de 10 de outubro de 1985 até a data de publicação da MPV, destinados à construção, à ampliação ou à reforma de habitação poderão ser liquidados nas mesmas condições de pagamento do Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), que integra o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).

O art. 3º determina a remissão dos créditos de instalação concedidos a assentados da reforma agrária, no período de 10 de outubro de 1985 até a data de publicação da MPV, cujos valores originalmente concedidos, em uma ou mais operações, somem até R\$ 10 mil por beneficiário.

Os créditos de instalação cuja soma dos valores originalmente concedidos seja superior a R\$ 10 mil, descontadas as eventuais amortizações, devem ser atualizados à taxa de 0,5% ao ano a partir da data da concessão de cada crédito até a data da liquidação ou da formalização da renegociação.

No caso de liquidação, ocorrerá o rebate de 80% sobre o saldo devedor total, acrescido de desconto de valor fixo de R\$ 2 mil, observado o limite de R\$ 12 mil para a soma do rebate e do desconto de valor fixo.

No caso de renegociação, esta será feita na forma definida no regulamento, inclusive com a concessão de bônus de adimplência.

---

<sup>60</sup> A MPV amplia também o prazo para a aquisição de milho em grãos para venda direta a pequenos criadores sediados nos Municípios da área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) de que trata a Lei nº 12.806, de 7 de maio de 2013, que *autoriza para a safra 2011/2012 o pagamento de valor adicional ao Benefício Garantia-Safra, de que trata a Lei nº 10.420, de 10 de abril de 2002; amplia para o ano de 2012 o Auxílio Emergencial Financeiro, de que trata a Lei nº 10.954, de 29 de setembro de 2004; e dá outras providências.*

O art. 4º determina que os créditos concedidos, mas eventualmente não transferidos devem ser considerados para efeito de enquadramento na liquidação ou renegociação.

O art. 6º determina que o valor dos descontos e das remissões decorrentes das medidas previstas na MPV será registrado contabilmente, no âmbito do Incra, mediante baixa do haver contra variação patrimonial.

O art. 7º determina a remissão das dívidas referentes às operações contratadas entre 1º de janeiro de 2003 e 31 de dezembro de 2004 por meio de Cédulas de Produto Rural (CPR), no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), cujo valor originalmente contratado seja de até R\$ 2,5 mil por beneficiário.

O art. 8º autoriza o Poder Executivo a proceder à remissão ou conceder subvenções econômicas às operações de crédito rural contratadas no âmbito do Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária (Procera), repactuadas ou não.

A remissão será aplicada às operações cuja soma dos saldos devedores por mutuário, na data da publicação da MPV, atualizados na forma do regulamento, seja de até R\$ 10 mil. Se a soma dos saldos devedores for superior a esse valor, haverá a concessão de subvenções econômicas na forma de rebates e bônus de adimplência.

O art. 9º autoriza o Poder Executivo, após a realização das remissões e liquidações da MPV, a extinguir o Fundo do Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária (Procera) e adotar as medidas necessárias à apuração e destinação dos ativos, para efeito da liquidação do Fundo.

O art. 10 altera a Lei nº 8.629, de 1993, para autorizar o Poder Executivo a conceder créditos de instalação aos assentados, nos termos do regulamento, para a consolidação dos projetos de assentamento integrantes dos programas de reforma agrária. As alterações introduzidas na lei supracitada também modificam critérios para a alienação de lotes em projetos de assentamento.

Para lotes de até um módulo fiscal, em projetos de assentamento criados em terras públicas federais, a alienação ocorrerá de forma gratuita. Para lotes maiores, o

valor da alienação, as condições de pagamento, carência e encargos financeiros serão definidas em regulamento<sup>61</sup>.

## **5 ARGUMENTOS REITERADOS NAS RENEGOCIAÇÕES DE DÍVIDAS RURAIS: CONTEXTUALIZAÇÃO, CRÍTICAS E FALTA DE SOLUÇÃO**

### **5.1 Redução de desigualdades sociais**

É objetivo fundamental da Constituição Federal e princípio da ordem econômica erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais, bem como estratégia utilizar os orçamentos públicos, compatibilizados com o plano plurianual, para buscar esse desiderato. No entanto, a renegociação de passivos rurais tem capacidade relativamente limitada de promover uma redução de desigualdades, ainda mais quando o processo de repactuação de dívidas tem abrangência nacional, o que não atenuaria diferenças regionais. No nível local de uma região, o processo alcança área restrita e os beneficiados por essa política pública são, em regra, pessoas relativamente mais abastadas, que tiveram acesso prévio ao sistema bancário, contraíram dívidas e se beneficiam de uma situação de relativa menor exposição social.

O fornecimento de subsídios ou perdões melhora com muito mais intensidade a vida dos beneficiados do que de terceiros. Uma eventual distribuição de benefício de segunda ordem como a geração de emprego e oportunidades, ainda assim não teria o condão de corrigir o problema da desigualdade social, que é mais séria e mais estrutural e depende de investimentos maciços de mais longo prazo na educação, saúde e infraestrutura.

O que se argumenta é que desigualdade não pode ser uma questão de mera retórica e ser usada para conceder subsídios de forma não isonômica. De outro modo, não ocorrerá a amenização da pobreza e continuar-se-á a ficar chocado com o dado apresentado pela Oxfam (2014): as 85 pessoas mais ricas do mundo detêm a mesma riqueza que 3,5 bilhões de pessoas, ou seja, a metade mais pobre da população mundial!

---

<sup>61</sup> Recomenda-se a leitura integral da MPV nº 636, de 2013. Ademais, como se espera que pode haver alterações significativas, sugere-se o acompanhamento da lei decorrente da transformação da MPV.

## **5.2 Foco no pequeno produtor rural: a renegociação começa com o pequeno, mas acaba indo até o grande**

Em geral, quando o Governo Federal inicia um movimento de atendimento ao pequeno produtor rural, as pressões políticas acabam atuando e, para viabilizar o processo, há uma considerável ampliação das condições de renegociação para atender também aos grandes.

O caso da Medida Provisória (MPV) nº 610, de 2013, é um bom exemplo. Inicialmente, o diploma legal propôs, em sua versão original, condições de renegociação para produtores rurais com dívidas originárias até R\$ 35 mil (para alguns financiamentos, uma possível interpretação, seria até R\$ 15 mil na origem), no âmbito do âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), nos Municípios da área de abrangência da Sudene, com decretação de situação de emergência ou de estado de calamidade pública em decorrência de seca ou estiagem, reconhecidos pelo Ministério da Integração Nacional a partir de 1º de dezembro de 2011. Ou seja, teria o benefício da repactuação pequenos produtores, que tivessem tido reconhecido seu estado de calamidade pública.

O bônus político decorrente de uma nova lei e a ampliação dos benefícios para os devedores se tornam um incentivo para o engajamento de parlamentares e acaba contribuindo para o sucesso da renegociação, sobretudo porque a bancada ruralista é muito bem representada no parlamento. Isso não quer dizer necessariamente justiça social.

O debate em torno do limite da renegociação aprovada na Lei nº 12.844, de 2013 (originária da MPV nº 610, de 2013), configura-se exemplo clássico desse dilema. O Governo Federal argumentou que, com a concessão da abrangência para mutuários do Pronaf até R\$ 35 mil na origem, 69% dos contratos estariam atendidos a um custo estimado de R\$ 0,87 bilhão.

A extensão para outras fontes, mantendo-se o limite de R\$ 35 mil, elevaria o atendimento a 98% dos contratos, com um custo de R\$ 2,65 bilhões. Parecia que a argumentação estava coerente e o limite de R\$ 35 mil na origem seria facilmente aprovado.

Não foi o que ocorreu. Sem o limite de R\$ 100 mil na origem, o processo emperraria e haveria um grande risco de não se aprovar a nova lei. Com a inclusão de

R\$ 35 mil a R\$ 100 mil, de acordo com dados do Ministério da Fazenda, seriam contemplados mais 9.499 contratos, ou seja, 2% do total de contratos, mas com um custo adicional de cerca de R\$ 0,88 bilhão, equivalente a 33% do custo inicialmente previsto (Tabela 5.1)<sup>62</sup>.

**Tabela 5.1 – Operações passíveis de renegociação, por faixa de empréstimo**

<b>Operações enquadráveis</b>	<b>Número de contratos</b>	<b>Participação</b>	<b>Valor (R\$ milhão)</b>	<b>Participação</b>	<b>Custo (R\$ milhão)</b>	<b>Participação</b>
Pronaf até R\$ 35 mil	301.166	69%	1.289	29%	873	25%
Demais até R\$ 35 mil	126.194	29%	2.105	47%	1.780	50%
Outras entre R\$ 35 mil e R\$ 100 mil	9.499	2%	1.099	24%	879	25%
<b>Total</b>	<b>436.859</b>	<b>100%</b>	<b>4.493</b>	<b>100%</b>	<b>3.532</b>	<b>100%</b>

Fonte: Ministério da Fazenda. Dados não oficiais de abril de 2013.

A elevação do limite para até R\$ 100 mil na origem teria uma consequência clara: 2% dos contratos (9.499) respondiam por cerca 24% do saldo devedor (R\$ 1,1 bilhão) e por 25% do custo da renegociação (R\$ 0,88 bilhão).

Sob esse aspecto, não há dúvidas de que o devedor de maior porte se beneficia da fragilidade do pequeno para obter ganhos econômicos. O Governo Federal diante de uma situação de crise climática se propõe a renegociar dívidas de pequenos produtores rurais. A negociação política no Congresso Nacional acaba alargando as faixas e o subsídio é dado para ambos os grupos indiscriminadamente, mesmo que em patamares relativamente menores.

### **5.3 Real nível do atendimento nas renegociações de dívidas rurais**

Cumpramos alertar que os valores tratados são aqueles originalmente contratados, o que quer dizer que os montantes correntes são ainda muito mais elevados. Tomando o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) e o Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M), de 1995 a 2012, por exemplo, excluindo, por um lado, os anos anteriores à estabilização da economia brasileira, para evitar maiores distorções, e, por outro, atualizando valores de R\$ 15 mil, R\$ 35 mil e R\$ 100 mil, chegamos às seguintes cifras:

<sup>62</sup> Esses dados não incluem todo o universo de mutuários abrangidos pela renegociação decorrente da MPV.

**Tabela 5. 2 – Atualização para 2012 de valores passíveis de renegociação pelo IPCA e pelo IGPM**

*Em R\$*

<b>Valor original</b>	<b>Corrigido pelo IPCA</b>	<b>Corrigido pelo IGPM</b>
15.000,00	53.139,82	71.154,11
35.000,00	123.992,92	166.026,27
100.000,00	354.265,48	474.360,76

Fonte: dados das faixas da Lei nº 12.844, de 2013. Elaboração própria.

Em outras palavras, os valores envolvidos podem ser muito altos e deverão ser arcados pelo Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), o que, em última análise, compromete sua capacidade de financiar novos projetos, e pelo Tesouro Nacional, já que os recursos de outras fontes não podem ser dispostos. Em suma, o custo fiscal envolvido é elevado e os prejuízos financeiros são atribuídos ao FNE e ao erário, diretamente.

#### **5.4 Recuperação da capacidade de pagamento dos produtores rurais**

Outro argumento repetido com frequência nesses debates é a recuperação de capacidade de pagamento do produtor rural. O recálculo de dívidas rurais com parâmetros favoráveis pode, em certas circunstâncias, representar um enorme subsídio, já que a apuração de novo saldo devedor calculado com taxas de juros mais baixas e com exclusão de multas de inadimplência provoca a redução dos haveres das instituições financeiras, que – não raramente – tem que ser arcados pelo Estado. No caso da Lei nº 12.844, de 2013, os saldos devedores devem ser apurados com base nos encargos contratuais de normalidade, excluídos os bônus, sem o cômputo de multa, mora, quaisquer outros encargos por inadimplemento ou honorários advocatícios.

Além disso, cabe destacar que toda a engenharia econômica e financeira construída para recálculo das dívidas rurais não guarda necessariamente sintonia com a avaliação da real capacidade de pagamento dos devedores, tampouco com a sua capacidade de geração de renda para manutenção e desenvolvimento de suas famílias em face de os parâmetros estabelecidos serem praticamente fixos: prazo, carência e taxa de juros, rebates e bônus de adimplência, independentemente da situação fática de cada mutuário.

Assim, com a aprovação de determinada lei, um mutuário passa a ter o direito, por exemplo, de pagar seu passivo em 10 anos, com três de carência e taxa de juros de



3% ao ano. Essas condições não estão atreladas à real capacidade de geração de receitas e, em consequência, de pagamento do mutuário.

### **5.5 A seca atinge a todos igualmente: demanda por melhoria das condições de refinanciamento e oportunidade para agentes praticarem *rent seeking***

Não é raro, no processo de negociação entre o Parlamento e o Poder Executivo federal haver tensão acerca das condições da renegociação e da abrangência em face do argumento de que a seca atinge a todos os produtores indistintamente.

De forma sucinta, ocorre um fenômeno indesejado: um conjunto de agentes econômicos e políticos age direcionando recursos orçamentários para renegociações de dívidas rurais em nível mais amplo do que o estritamente necessário para atender ao agente em situação de fragilidade social. Com isso, em vez de se construírem soluções perenes, medidas paliativas garantem renda econômica para determinados segmentos em detrimento de criação de soluções agregadoras de valor de longo prazo. Isso parece com o típico fenômeno definido pela teoria de ações de *rent seeking*. De acordo com essa teoria, alguns agentes gastam tempo e dinheiro não na produção real de bens e serviços, mas sim tentando fazer o Estado mudar ou criar regras para fazer seus negócios mais lucrativos. No caso de dívidas rurais, demanda-se a extensão de subsídios a produtores de maior porte.

Exemplo similar ocorre com economias fortemente dependentes de recursos minerais, em que setores acabam procurando aumentar constantemente a renda mineral captada por certos segmentos em detrimento de soluções agregadoras de valor econômico e eficiência. Em ambas as situações, agentes econômicos maximizadores de utilidade procuraram obter um marco regulatório que garanta benefícios em vez de buscar aumento de eficiência econômica.

Nas renegociações de dívidas agrícolas, os setores políticos são desejosos de incluir todas as operações de renegociações de dívidas anteriores, todas as fontes, todos os programas, estender para outras categorias de produtores rurais os mesmos benefícios previstos para os agricultores familiares, incluir operações em cobrança administrativas e judicial, bem como suspender esses procedimentos, inclusive as dívidas inscritas na Dívida Ativa da União (DAU), expurgar dos saldos devedores multas ou sanções por inadimplemento, corrigir as dívidas rurais por fator não punitivo, proceder a recálculos das dívidas a serem repactuadas, vedar cobrança de comissões bancárias para

renegociação de dívidas e de tarifas para liquidação das operações, bem como impedir a cobrança de taxas cartoriais, proibir a exigência de pagamento de custas judiciais e honorários advocatícios para renegociação, mas – sobretudo – **ampliar os limites para rebate ou refinanciamento das dívidas rurais a serem abrangidas pela repactuação.**

Trata-se, tipicamente, de uma política que beneficia um grupo específico da sociedade (produtores rurais) e cujo custo é pago por toda a sociedade (contribuintes, beneficiários de outras políticas públicas que não podem ser expandidas devido à falta de verbas, etc.). Nesses casos, como ensina Olson (1999), as pessoas que pagam o custo da política estão dispersas, não conhecem exatamente quanto do custo é pago por cada uma delas e enfrentam grandes obstáculos para se organizarem e resistirem à implantação da política. Já os grupos favorecidos pela política têm muito a ganhar e, portanto, têm incentivos a se organizar para pleitear a implantação das renegociações de dívidas.

Note-se, ainda, que há interesse tanto dos pequenos quanto dos grandes agricultores no sentido de que as renegociações sejam amplas. Os pequenos agricultores contribuem para o processo de renegociação com a sua imagem política de fragilidade social, o que dá início ao processo político do refinanciamento das dívidas, sempre que há um fenômeno social desfavorável. Já os grandes agricultores contribuem com o peso político de suas organizações e sua capacidade de mobilizar a bancada ruralista no Congresso Nacional. Pequenos e grandes têm papel complementar e é do interesse de ambos que essa aliança tácita seja mantida ao longo do tempo.

Outra forma de entender o fenômeno defende que, após as articulações iniciais, em geral dissociadas, no âmbito do Poder Executivo (ora no MDA, ora no Mapa), para promoção da renegociação de dívidas, o outro grupo que não foi o provocador inicial do movimento, mobiliza-se também para se beneficiar do processo de renegociação. Em ambas as leituras, há algum tipo de coalizão entre pequenos e grandes produtores.

## **5.6 O drama dos mutuários adimplentes**

Os adimplentes acabam alegando que os inadimplentes conseguem condições de prazo e taxa de juros mais favoráveis, o que os faz demandar – por meio do debate político – condições similares. No caso da Lei nº 12.844, de 2013, os inadimplentes que

refinanciaram suas dívidas tinham direito de fazê-lo com base em uma taxa de juros de 3,5% ao ano até o limite de R\$ 200 mil na origem.

Os adimplentes não eram autorizados a participar da renegociação e ficavam com os empréstimos com base nas taxas originais, o que – em alguns casos – representava uma taxa de juros de 8,75% (ou ainda maior). Nesse caso, o produtor que se esmerou para pagar em dia tem que arcar com custo financeiro duas vezes e meia maior do que o inadimplente.

Trata-se de um claro incentivo para que ninguém permaneça adimplente, o que alimenta a necessidade de novas renegociações futuras.

A Lei nº 12.872, de 2013, autorizou operações de crédito rural de custeio e investimento com risco compartilhado ou integral do Tesouro Nacional, do FNE ou das instituições financeiras oficiais federais, independentemente da fonte de recursos, contratadas até 31 de dezembro de 2006, no valor original de até R\$ 200 mil, em uma ou mais operações do mesmo mutuário que estiverem em situação de adimplência em 30 de junho de 2012, cujo empreendimento esteja localizado em Municípios da Sudene, **onde tenha sido decretado estado de calamidade pública ou situação de emergência em decorrência de seca ou estiagem**, no período de 1º de dezembro de 2011 a 30 de junho de 2013, reconhecidos pelo Poder Executivo federal.

Ou seja, somente os mutuários adimplentes que foram afetados pela seca com reconhecimento de estado de calamidade pública ou estiagem poderiam se beneficiar da redução da taxa de juros, mas esses mutuários, muito provavelmente, não teriam mesmo condições de pagar seus débitos em dia. Portanto, o mutuário adimplente fora dessa condição específica deve continuar arcando com a taxa de juros muito maior.

Ao longo da tramitação das medidas provisórias de renegociação de dívidas rurais, argumentou-se que várias ações já haviam sido tomadas para contemplar os produtores nordestinos **inadimplentes** e nada tinha sido feito para atender aos produtores adimplentes, que, para se manter nesta condição, venderam bens imóveis, gado, automóveis e outros patrimônios.

Essa situação teria, obviamente, penalizado os produtores rurais que mantiveram a duras penas seus contratos em dia, embora localizados nas mesmas áreas rurais atingidas pela seca e contempladas pelos produtores inadimplentes, sendo obrigados a continuar a pagar taxa de juros pelo menos três vezes maiores do que a dos insolventes.

Ademais, é fundamental destacar que quando há redução de taxa de juros para o inadimplente em condições mais favoráveis, o mutuário adimplente não tem direito da repetição de indébito, ou seja, o direito e a medida processual na qual uma pessoa pleiteia a devolução de uma quantia paga desnecessariamente. Se quem não pagou em dia tem direito a um benefício, porque aquele que foi diligente e realizou esforço econômico para se manter adimplente não deveria receber de volta os valores pagos em excesso? Não representaria um decréscimo desnecessário no patrimônio do mutuário adimplente?

Há o contra-argumento de que a situação do inadimplente era pior porque ele perdeu o bônus e teria uma dívida maior e que se o adimplente tivesse deixado de pagar em dia estaria com um saldo muito maior. A conta para se apurar o custo de oportunidade do dinheiro pago em dia comparado com a situação de desconto dos endividados em inadimplência é de muita complexidade e exige a adoção de muitas hipóteses. Por outro lado, o mutuário que continua pagando em dia tem taxa de juros de 8,75% ao ano e o inadimplente que aderiu à renegociação fica com taxa de juros de só 3,5% ao ano. É uma situação que não é fácil, tampouco parece justa.

## **5.7 A questão do financiamento rural em bases não sustentáveis**

As normas do crédito rural exigem que os projetos apresentem viabilidade econômica e ambiental. Mas é forçoso reconhecer que um mutuário que capte, por exemplo, R\$ 2,5 mil no semiárido nordestino tenderá a ter dificuldades imensas de pagar o empréstimo mesmo que a taxa de juros seja de 0,5% ao ano. Falta-lhe suprimento de água adequado, infraestrutura e tecnologia para produção.

Nesse contexto, entende-se que um número considerável de empréstimo pode não estar atendendo a critérios socioambientais e de viabilidade econômica, o que levará a um risco de *default* elevado. Não restam muitas alternativas ao Estado se não intervir para socorrer pessoas com alta vulnerabilidade. Assim, seria adequada a criação de um protocolo mais rígido para concessão e monitoramento de empréstimos rurais.

Em caso de regiões com condições extremamente adversas para a agricultura, é provável que seja melhor deixar os habitantes migrarem para outras regiões onde possam ser mais produtivos. Não faz sentido fixar população, a base de subsídios públicos, diretos ou via crédito, em localidades sem viabilidade econômica.

Em nível global, os Princípios do Equador são o instrumento da indústria financeira internacional para determinar, avaliar e gerenciar riscos ambientais e sociais<sup>63</sup>. Nesse sentido, constituem um conjunto de políticas e diretrizes a serem observadas na análise de projetos de investimento da modalidade *project finance*<sup>64</sup> de valor igual ou superior a US\$ 10 milhões.

O objetivo da iniciativa dos dez dos maiores bancos de financiamento internacional de projetos (ABN Amro, Barclays, Citigroup, Crédit Lyonnais, Crédit Suisse, HypoVereinsbank (HVB), Rabobank, Royal Bank of Scotland, WestLB e Westpac) é garantir a sustentabilidade, o equilíbrio ambiental, o impacto social e a prevenção de acidentes de percurso que possam causar embaraços no transcorrer dos empreendimentos, reduzindo também o risco de inadimplência.

Em síntese, os tomadores de crédito internacional devem internalizar, em seus critérios de avaliação, os seguintes pontos:

- Gestão de risco ambiental, proteção à biodiversidade e adoção de mecanismos de prevenção e controle de poluição;
- Proteção à saúde, à diversidade cultural e étnica e adoção de Sistemas de Segurança e Saúde Ocupacional;
- Avaliação de impactos socioeconômicos, incluindo as comunidades e povos indígenas, proteção a *habitats* naturais com exigência de alguma forma de compensação para populações afetadas por um projeto;
- Eficiência na produção, distribuição e consumo de recursos hídricos e energia e uso de energias renováveis;
- Respeito aos direitos humanos e combate à mão-de-obra infantil.

Entende-se que, guardadas as devidas proporções, já que os Princípios do Equador referem-se a empréstimos de grande vulto econômico, esse poderia ser um modelo para construir um sistema de concessão de crédito rural mais adequado à realidade dos pequenos produtores rurais nordestinos. Não é isonômico conceder um crédito rural, mesmo que pequeno e com taxa de juros baixa, a um cidadão que provavelmente terá grande dificuldade para pagamento. É necessário criar instrumento eficiente para determinar, avaliar e gerenciar riscos ambientais e sociais do crédito rural na Região.

---

<sup>63</sup> Para mais detalhes, ver: [www.equator-principles.com](http://www.equator-principles.com). Acesso em 20/12/2013.

<sup>64</sup> Projeto financeiro ou financiamento relacionado a projeto: é uma forma de engenharia financeira suportada contratualmente pelo fluxo de caixa de um projeto, servindo como garantia os ativos e recebíveis desse mesmo projeto. Para maiores detalhes, ver [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Apoio\\_Financeiro/Produtos/Projec\\_t\\_Finance/](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Produtos/Projec_t_Finance/) Acesso em 20/12/2013.

## 5.8 Risco de confisco coletivo de propriedades

É reiterado o argumento de que se os agentes financeiros fossem levar a cabo as execuções e demandas judiciais teriam que se expropriar parcela significativa das propriedades do meio rural nordestino, o que, em vez de resolver o problema econômico e social da região, agravaria ainda mais.

Muitos afirmam que os bancos se tornariam os maiores latifundiários do país e, por outro lado, não teriam como produzir nada e nem mesmo recuperar os fundos aplicados. Portanto, a melhor saída seria buscar construir uma solução em que fosse recuperada a viabilidade econômica da produção. A bacia leiteira em certos estados nordestinos, por exemplo, foi severamente prejudicada por falta de água e de capacidade de alimentação do gado. Estima-se que a sua recuperação ao nível anterior à crise ocorra somente após longos anos.

Porém, é preciso reconhecer que um fator preponderante para agravamento da situação foi a falta de milho na região em decorrência de inexistência de armazéns. Isso é um exemplo de que a falta de infraestrutura é determinante para o mau desempenho dos agricultores nordestinos. Houvesse melhor infraestrutura, os impactos das adversidades climáticas seriam bem menores, reduzindo a necessidade de socorro financeiro aos produtores sem condições de pagar dívidas.

A capacidade de armazenagem, por exemplo, é muito mal distribuída pelo país. As Regiões Norte e Nordeste contam com cerca de 2,3% e 6,1% da capacidade de armazenagem, respectivamente (Tabela 5.3). Mas são importadoras de parcela significativa de grãos. Mas não é só isso: a capacidade atual de todo o país não se mostra suficiente para armazenar nem mesmo uma safra. Do ponto de vista estratégico, isso pode ser considerado uma fragilidade estrutural.

**Tabela 5. 3 – Capacidade estática de armazenagem do Brasil por regiões, 2013**

Regiões	Quantidade	Capacidade (t)	Participação
NE	1.266	8.888.150	6,1%
N	492	3.323.375	2,3%
CO	4.058	51.133.983	35,1%
S	8.875	60.164.031	41,3%
SE	2.666	21.999.843	15,1%
<b>Total</b>	<b>17.357</b>	<b>145.509.382</b>	

Fonte: Conab (2013). Posição de 24/9/2013. Elaboração própria.

O relevante desse tópico é perceber que uma execução em massa não seria de fato solução para a questão, mas – por outro lado – buscar a construção de infraestrutura adequada para lidar com os aspectos que contribuiriam significativamente para o crescimento e o desenvolvimento econômico da Região Nordeste e mesmo para enfrentar os efeitos da seca, sim.

## **5.9 Subsídios externos e internos elevados direcionados inapropriadamente**

O argumento de que os países desenvolvidos subsidiam em demasia suas agriculturas e que o Brasil deveria agir para proteger sua produção parece inatacável. Mas a barreira para isso é sempre o limite do orçamento público. O país não tem como competir com a maioria das grandes economias em gasto com agricultura, em um cenário de redução de população rural, crescimento da presença de grupos econômicos bem estruturados na produção agrícola e exigência por mais transparência e eficiência dos gastos públicos. A estratégia mais adequada seria mesmo agir nos fóruns internacionais para redução de subsídios agrícolas, liberação de mercados e vedação de barreiras não-tarifárias. Tais medidas, se exitosas, parecem poder ter um efeito muito mais eficaz na agricultura brasileira, que tem grande vantagem competitiva (solos adequados, água abundante, tecnologia, capacidade produtiva, baixo custo produtivo, eficiência, entre outros fatores).

Igualmente produzem grande efeito as afirmações feitas no cenário político de que o Brasil procedeu a grande perdão de dívidas de países africanos, mas não dá o mesmo tratamento aos pequenos produtores brasileiros, que seriam igualmente pobres e em situação de necessidade. *Por que perdoar um pobre africano e deixar um brasileiro em situação de penúria?* é um argumento reiterado nesse contexto. Se o País pode perdoar o africano pode fazê-lo para o brasileiro também, os custos seriam até menores, dizem os defensores dessa tese<sup>65</sup>.

---

<sup>65</sup> De forma muito simplificada, pode-se dizer que a implementação dos acordos de renegociação da dívida externa mediante concessão de descontos tornou-se possível com a aprovação da Lei nº 9.665, de 19 de junho de 1998, que autoriza o Poder Executivo a conceder redução parcial das dívidas de governos estrangeiros para com o Brasil. A partir de então, nos casos em que se aplicaram os Protocolos de Londres (redução de 50% da dívida) e Nápoles (redução de 50% a 67% da dívida), procedeu-se à dedução da dívida via redução da taxa de juros (*Debt Service Reduction Option – DR*). Tal forma de alívio tem o mesmo efeito, em termos de valor presente líquido, de uma redução direta da dívida (*Debt Reduction Option – DSR*). Ao aplicar os Menus de Lyon (80%) e Colônia (90%), o Brasil passou a conceder redução direta sobre o montante reescalonado, pois a redução via taxa de juros seria inviável, considerando-se tais percentuais de perdão, já que estenderia o perfil da dívida por um período muito longo.

Ocorre que o registro dessas dívidas externas de países africanos, muitas delas já não vem sendo pagas há muito tempo, é feito com base na expectativa de recebimento, ou seja, só se provisiona o que se espera receber. Se a dívida deixa de ser paga, ela continua sendo corrigida, mas no ativo das contas públicas a dívida é deduzida progressivamente até se considerar uma situação similar à perda total.

Assim, quando da concessão do perdão, o Estado brasileiro já absorveu o impacto fiscal total e o ativo representativo possivelmente já consta como nulo no balanço da contabilidade pública nacional. Em outras palavras, não se verifica impacto no resultado fiscal nas contas brasileiras, quando esses perdões são concedidos.

Além disso, há negociações diplomáticas importantes para decisão por parte do país em fóruns internacionais em que esses agentes a serem perdoados estejam envolvidos, aliado ao fato de o Brasil ter expandido sua ação no continente africano<sup>66</sup>. Portanto, nesse sentido, a comparação de perdão concedido a esses países com anistia de dívidas rurais não guarda paralelismo, uma vez que, para essa última, o custo fiscal é muito elevado e o impacto no resultado primário é imediato.

Por derradeiro, o argumento de que foram dados bilhões de reais, por exemplo, para o setor automobilístico em isenção tributária e crédito presumido para manutenção de um número pequeno de postos de trabalho e que, por isso, o setor agrícola merece tratamento adequado, já que necessita de nível menor de recursos e porque envolve um número maior de pessoas, parece-nos ser uma questão eminentemente política, na qual os parlamentares têm mais condições de agir. Não se trata de uma mera questão objetiva, aferível do ponto de vista técnico.

Trata-se de um argumento típico de uma sociedade em que o *rent seeking* tem grande espaço e a demanda por benefícios a grupos localizados é socialmente aceita. Cada grupo utiliza o benefício obtido por outro como argumento indireto para justificar sua própria demanda.

---

<sup>66</sup> A análise da estratégia da diplomacia brasileira foge muito ao escopo deste trabalho.



## **5.10 Inversão do sistema de incentivo eficiente e o sempre presente problema do caroneiro**

O problema do adimplente é muito objetivo e parece indicar um desincentivo ao pagamento em dia, um incentivo a esperar uma ação futura do Estado e um processo de fragilização do mecanismo de financiamento na produção de desenvolvimento econômico.

Sob esse aspecto, o processo de renegociação recorrente de dívidas rurais mostra-se uma afronta à teoria dos incentivos, que prega – basicamente – que o agente econômico deva receber o estímulo apropriado para que faça a coisa certa, ou seja, tome a decisão que maximize o bem estar total dentro da possibilidade de sua função utilidade. Ao proporcionar a sensação de que outras renegociações virão, há uma sinalização inadequada aos produtores rurais, que se socorrerão do seu peso político para fazerem valer suas expectativas, e abre-se a possibilidade para que surjam caroneiros, pessoas que se aproveitarão de fragilidade social de outros agentes para obterem vantagens econômicas com repasse de parte do custo para o Estado.

Ocorre também que não é incomum atores terem dívidas em dia com prazo para encerramento pequeno – por exemplo, dois ou três anos – com taxa de juros maiores – por exemplo, mais de dez por cento ao ano – e demandarem novo enquadramento com as condições de refinanciamento do saldo, nas condições oferecidas aos inadimplentes na data de referência.

Isso implicaria, para o caso da Lei nº 12.844, de 2013, uma nova operação com refinanciamento em dez anos do saldo devedor, com três anos de carência, e taxa de juros de 3,5% ao ano. Nas condições normais do exemplo, o mutuário deveria pagar em dois ou três anos com taxa de juros de 10% ao ano.

Nesse momento, observe que a discussão de porte do produtor (pequeno) já não se encontra em pauta mais, o que determina a argumentação é a quebra de isonomia. Além disso, os produtores rurais, independentemente do porte, mas com tendência de serem os mais bem capitalizados e maiores – alegam que os bons pagadores ficam penalizados enquanto os maus pagadores são amplamente beneficiados, o que se configuraria um incentivo negativo, inclusive de longo prazo, a induzirem os bem intencionados a não tomarem outras medidas que os colocassem em situação de menor fragilidade.

Nessa linha, a razão para essa atitude seria que eventual medida teria um custo considerável no presente e que, em algum momento no futuro, espera-se que o Governo Federal irá aprovar uma renegociação em condições mais favoráveis, arcando com parcela eventual dos custos incorridos.

A existência de custos, limitação de oportunidades em determinadas regiões e mesmo grau de escolaridade de muitos produtores rurais impedem que, mesmo os de maior porte, tenham atitude para combater os riscos. Em tese, a ordem de grandeza permitiria parcela dos produtores fazer o próprio seguro via diversificação. Em outras palavras, a proteção ao risco de crédito de produtores de maior porte levaria a uma menor necessidade de intervenção financeira do Estado na questão.

Aqui, repete-se uma questão já posta: uma possível não atitude nesse sentido pode ser explicada pelo fato de se esperar que o Governo Federal ceda no embate político e arque com os custos da não diversificação, sobretudo próximo ao período eleitoral. O relevante aqui é que o Estado acaba sendo um sócio às avessas. No caso de lucro, todo o benefício fica com o agente econômico. Quando há prejuízo, mesmo que seja pela existência de seca ou mesmo chuva, que pode ser previsível para certas regiões, as dívidas rurais são um mecanismo de se trazer o Governo Federal para o olho da crise.

No caso do Nordeste, nos últimos vinte anos ocorreram dez secas e três enchentes severas. Além disso, essas secas foram muito mais severas e duradouras que antes, o que tem afetado com mais intensidade a produtividade das áreas atingidas. Assim, o envolvimento do Estado torna-se inevitável frente à inexistência de um sistema de seguro capaz de diversificar riscos e tornar crível a ideia de que o Tesouro Nacional se recusará a fazer novas assunções de dívidas rurais.

### **5.11 Razoabilidade e proporcionalidade do Estado nas renegociações de dívida rural**

Inserir-se no debate o que o Filósofo do Direito alemão Robert Alexy (Alexy, 2008) denominou de *reserva do possível*, isto é, *aquilo que o indivíduo pode razoavelmente exigir da sociedade*. Para ele, a consequência desse conceito não seria a ineficácia de um direito à prestação estatal, mas a necessidade de se ponderá-lo e a obrigatoriedade de o Estado motivar uma eventual omissão.

Wang (2008) analisou a escassez de recursos, os custos dos direitos e a cláusula de reserva do possível na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), em acórdãos de 2000 até novembro de 2007 sobre (i) direito à educação, (ii) direito à saúde e (iii) intervenção federal por não pagamento de precatórios.

O autor mostrou que a escassez de recursos, os custos dos direitos e a reserva do possível recebem um tratamento semelhante, relativamente às decisões, quando se trata de direito à educação e à saúde, porém de forma muito diferente se comparados às decisões relacionadas a pedidos de intervenção federal por não pagamento de precatórios<sup>67</sup>.

No caso de envolvimento do Estado em prováveis custos relacionados a *default* de pagamento de dívidas rurais, percebem-se grandes diferenças. Não se trata de uma discussão judicial, não é um direito constitucional sindicável, nem há *a priori* a obrigação de garantia desse direito, que é seletivo, mas politicamente reversível. Mas, mesmo tendo isso em mente, entende-se que a assunção de custos excessivos pelo Estado não parece ser proporcional nem razoável, o que demandaria um redimensionamento da proporção em que o instrumento tem sido utilizado no país.

## **6 PROPOSTAS PARA DISCUSSÃO: UM PONTO DE PARTIDA PARA ABORDAR A QUESTÃO E NÃO UM PONTO DE CHEGADA**

Estudo da Oxfam (2014) adverte que quando políticas governamentais são capturadas para favorecer os mais ricos em detrimento dos demais cidadãos pode ocorrer erosão da governança democrática, destruição da coesão social<sup>68</sup> e banimento de igual oportunidade para todos. Assim, seriam fundamentais ações que prevenissem a captura política do Estado com o fim de evitar que as desigualdades econômicas e sociais continuem a se expandir.

---

<sup>67</sup> Acerca dos direitos relativos à educação, os montantes envolvidos têm sido menores, os argumentos muito mais concentrados em serviços de creches e o debate muito menos intenso. A concessão do direito tem sido a medida majoritária. No outro sentido, os direitos à saúde teriam as mesmas premissas que envolvem a dificuldade de exercício quando do não pagamento de precatórios e uma concentração do debate similar ao tema educação. No entanto, seus efeitos e custos são infinitamente mais complexos. O bem maior em jogo é a vida e as decisões ocorrem em palcos, na maioria das vezes, muito distantes de nossa Suprema Corte. As intervenções, por seu turno, não são consideradas estritamente devido às inúmeras responsabilidades do Estado.

<sup>68</sup> As manifestações por todo o país no segundo semestre de 2013 e o surgimento de reuniões sociais em *shopping centers*, o fenômeno social conhecido como *rolezinho*, no início de 2014, mostraram pauta de reivindicações e a limitação do Estado brasileiro para lidar eficientemente com as demandas.

Dentro do contexto das renegociações de dívida rural, um conjunto complexo de fenômenos ocorre simultaneamente. Os pequenos produtores precisam de forma vital do processo de renegociação, já que muitas vezes foram mesmo levados pelas circunstâncias físicas, sociais e econômicas para aquela situação de endividamento e, no final das contas, merecidamente são beneficiados. Médios e grandes produtores pegam carona. Muitos não necessariamente pelas mesmas razões dos pequenos. Os bancos se beneficiam, já que garantem suas remunerações, exoneram-se da obrigação impopular e dos custos associados à execução até o fim de seus direitos e têm maior chance de passar o custo de *default* para a União. Os políticos, por seu turno, ao aprovarem leis dessa envergadura, tornam-se verdadeiros *heróis* em suas bases eleitorais. A União e os contribuintes são os grandes perdedores, já que há ineficiência econômica no processo de renegociação de dívidas rurais (vide seção anterior) e, pior ainda, gera a expectativa de novas renegociações no futuro, o que distorce o sistema de incentivos econômicos e prepara o ambiente para *rent seeking* e para o tradicional caroneiro. A solução não se mostra fácil, mas, a seguir, são discutidas algumas questões que podem contribuir para o encaminhamento da questão.

### **6.1 Zoneamento agro-florestal para concessão de crédito rural**

É preciso fazer um zoneamento agro-florestal para determinar se uma propriedade rural, localizada no ponto  $y$ , tem condições de ser eficiente na produção da cultura  $z$ , operando na escala de produção  $w$ . Havendo tal zoneamento, o crédito rural seria concedido apenas a empreendimentos com razoável viabilidade econômica, evitando-se a concessão de crédito a empreendimentos improdutivos incapazes de, mesmo no melhor cenário, gerar excedentes suficientes para pagar os juros devidos.

À luz dessa premissa, caso o agente financeiro concedesse um crédito a um produtor rural em desacordo com condições pré-estabelecidas (prazo para plantio, condições agronômicas, dispensa de garantia, entre outras), a operação de crédito, mesmo sendo de natureza rural, não poderia ser amparada nas condições diferenciadas de renegociação do crédito rural. Em outras palavras, o agente financeiro que decidisse conceder um crédito para um mutuário com boas condições econômicas, confiando em sua condição patrimonial para hipótese de sinistro, seria o responsável pelo risco da operação e não o Estado. De fato, quando ocorre uma incapacidade de pagamento, o devedor sempre vai se utilizar da situação do crédito rural. A existência dos atuais

zoneamentos agrícolas pode ser considerada um ponto de partida, mas é necessário um aprimoramento para se conferir maior efetividade para a ideia ora apresentada.

O exemplo do Zoneamento da cana-de-açúcar no País, a partir da safra 2009/2010, por meio do Decreto nº 6.961, de 17 de setembro de 2009, é emblemático. Há contestações acerca da medida, mas o Governo Federal alegou que utilizou como parâmetros a vulnerabilidade das terras, o risco climático, o potencial de produção agrícola sustentável e a legislação ambiental vigente<sup>69</sup>. A partir de então, não é proibido o exercício de propriedade, mas, não estando de acordo com o zoneamento, torna-se impossível obter financiamento rural.

Portanto, como o crédito rural gera custos para a União, direta ou indiretamente, sua concessão só deveria ser realizada mediante compatibilidade com rígido zoneamento agro-florestal, que indicasse aptidão e viabilidade da cultura, com alta ponderação de todos os efeitos climáticos. De outro modo, seria mais adequada a utilização de outra política pública, como um subsídio a fundo perdido a pequenas propriedades de subsistência, o que reduziria a pressão para renegociação nos casos incapacidade de pagamento.

## **6.2 Especificação *a priori* de limite, abrangência e fonte passíveis de renegociação**

Atualmente, não existem quaisquer parâmetros escolhidos *a priori* para balizar a discussão do comprometimento do Estado acerca do crédito rural. O Governo Federal propõe uma renegociação com base em um limite baixo, R\$ 10 mil, por exemplo, com fontes especificadas e abrangência restrita. Na disputa política no parlamento, todos os parâmetros que envolvem a renegociação são definidos.

No caso da MPV nº 610, de 2013, ao se expandir o limite de operações atendidas de R\$ 35 mil para R\$ 100 mil, foram incluídas no refinanciamento cerca de 10 mil operações. O custo adicional foi equivalente a 25% da renegociação total. Por outro lado, o grosso das operações, 436 mil, gerava custo de 75% da renegociação (vide

---

<sup>69</sup> De acordo com o Decreto nº 6.961, de 2009, foram excluídas do zoneamento agroecológico os seguintes itens: 1. as terras com declividade superior a 12%, observando-se a premissa da colheita mecânica e sem queima para as áreas de expansão; 2. as áreas com cobertura vegetal nativa; 3. os biomas Amazônia e Pantanal e a Bacia do Alto Paraguai; 4. as áreas de proteção ambiental; 5. as terras indígenas; 6. remanescentes florestais; 7. dunas; 8. mangues; 9. escarpas e afloramentos de rocha; 10. reflorestamentos; 11. áreas urbanas e de mineração.

Tabela 5.1). A escolha prévia de um **limite** para atendimento da renegociação mostra-se fundamental.

O mesmo critério se aplica à **abrangência**. Por exemplo, a MPV nº 615, de 2013, manteve a subvenção extraordinária aos produtores fornecedores independentes de cana-de-açúcar e às unidades industriais produtoras de etanol combustível somente **para a região Nordeste**. Houve uma grande disputa política em torno do tema, tendo quem defendesse a inclusão de toda a Sudene, parte do Estado do Rio de Janeiro, do Estado Espírito Santo, do Estado do Paraná, etc.

Em um contexto de distribuição de benefícios, o tensionamento político é natural e o que determina o lado vencedor depende de fatores múltiplos. Caso houvesse desde o início a indicação da abrangência nos financiamentos rurais, o tamanho do comprometimento da União, o risco de *rent-seeking* e efeito carona seriam menores.

Outro parâmetro fundamental seria a **escolha das fontes** passíveis de renegociação. O que poderia acontecer se houvesse a inclusão da fonte *poupança*. A Tabela 3.3 mostra que, nos últimos cinco anos, a média de financiamentos com essa fonte foi de cerca de 29% de todo o crédito rural. Ou seja, a renegociação de operações lastreadas na *poupança* geraria um custo fiscal muito grande!

Se é verdade que tanto o limite quanto a abrangência e as fontes podem ser definidos por uma lei ordinária em debate no parlamento, é igualmente verdade que o conhecimento prévio dos limites a que o Governo Federal estivesse vinculado demandaria a elevação significativa do ônus argumentativo e mesmo daria maior base para impedir decisões de alto custo e indesejáveis. A defesa do Governo não ficaria somente na alegação, que não é desprezível em absoluto, do Ministério da Fazenda de que não pode arcar com ampliações desses parâmetros!

### **6.3 Redução de desperdício de alimentos e de outras commodities agrícolas**

Estimativas da FAO indicam que 1/3 da produção mundial de comida é descartada no sistema de produção ou consumo das famílias. Esse montante equivale a cerca de 1,3 bilhão de toneladas. Nos países industrializados, seriam cerca de 300 milhões de toneladas, mais do que a produção da África subsaariana e suficiente para alimentar cerca de 900 milhões de pessoas se utilizadas com eficiência<sup>70</sup>.

---

<sup>70</sup> <http://www.thinkeatsave.org/index.php/about/about-the-campaign>. Acesso em 13/1/2014.

Soluções de reciclagem de produtos, aprimoramento de dietas, ajuste na quantidade de consumo de produtos (sal, açúcar, gordura), uso de meios sustentáveis de produção, melhoria no processo de conservação, enfim, redução de perdas poderiam ajudar na estratégia de financiamento também.

A lógica é a seguinte: quando há perda de produto, parte do crédito diferenciado se perde e deixa de cumprir sua função. Se houver menos perda de produtos, o volume de financiamento pode ser reduzido ou, igualmente importante, pode haver ampliação da produção com mesmo volume de crédito.

Espera-se que o Brasil continue sendo um celeiro de produção para alimentar a África e a Ásia. Para tanto, será necessária estratégia voltada para a otimização do uso de água, do solo e para a distribuição dos alimentos. Protocolos de produção e consumo sustentáveis são essenciais e, nesse sentido, o financiamento rural pode ser incluído, com uso de critérios sustentáveis.

#### **6.4 Melhoria de infraestrutura e redução do custo Brasil**

Para que a comercialização das safras passe por um processo de maior eficiência em que filas de caminhões esperando para embarcar os produtos deixem de ser uma realidade pós-colheita, o país precisa melhorar todo o processo de logística, o que passa necessariamente pela modernização da infraestrutura nacional. Enquanto a soja brasileira leva cerca de 60 dias para chegar à China; a americana, somente cerca de 15 dias. Além disso, há necessidade de redução da margem utilizada com logística. Há estados brasileiros, como o Rio Grande do Sul, em que o custo de logística chega a 18% do PIB estadual. No caso dos EUA, esse parâmetro se situa em 8,5% do PIB americano (Revista Globo Rural, 2013).

A melhoria da infraestrutura e modernização tributária podem facilitar uma otimização da aplicação dos recursos disponíveis no Sistema Nacional de Crédito Rural. Não se tem dúvida das grandes dificuldades que existem para uma reforma tributária, mas a melhoria do financiamento rural passa também pelo enfrentamento desse desafio, uma vez que as distorções no financiamento rural e os custos dos empréstimos podem melhorar sensivelmente com a medida.

## 6.5 Exigência de seguro ou outra garantia nos financiamentos rurais passíveis de renegociação

O agrupamento dos beneficiários do Pronaf segundo faixas de renda faz com que os integrantes do grupo de renda mais elevada possam demandar mesmo tratamento do percebido pelos integrantes do grupo de menor renda. Acaba havendo uma compatibilização nas condições de renegociação das dívidas rurais, sem, contudo, igualar as condições econômicas e financeiras daquelas em todo e qualquer processo de renegociação.

A saída talvez seja exigir que operações do Pronaf em qualquer modalidade (custeio, investimento e comercialização) sejam condicionadas à contratação do Proagro. Atualmente, de acordo com o MCR 16-10-3, somente a concessão de crédito de custeio agrícola ao amparo do Pronaf em unidade da Federação zoneada para a cultura deverá contar com a adesão do beneficiário ao Proagro Mais ou a alguma modalidade de seguro agrícola.

A Resolução CMN nº 4.235, de 18 de junho de 2013, que *altera condições do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro), de que trata o Capítulo 16 do Manual de Crédito Rural (MCR)* modificou as regras do Proagro para exigir que em operações com **recursos controlados**, torne-se obrigatória a contratação do Proagro ou outro seguro, reduziu alíquotas do Proagro, possibilitou a cobertura de até 100%. No entanto, há carência de uma safra/ano para que os agentes financeiros operacionalizem a medida<sup>71</sup>.

E para as demais operações, pelo menos, é recomendável contratação do Proagro até o limite passível de renegociação, ou contratação de seguro agrícola, ou mesmo de outra garantia.

Em outras palavras, o ideal é que todo o crédito rural sob alguma possibilidade de responsabilidade da União contasse com o Proagro, com um seguro rural ou outra garantia, além de estar contratado dentro de zoneamento adequado, o que já seria demandado pelo segurador, por certo.

Dados de audiência pública acerca do Novo Seguro Agrícola para o país, realizada na Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) do Senado Federal, no

---

<sup>71</sup> A partir de 1º/7/2014, a obrigatoriedade será aplicada a todas as operações de custeio agrícola lastreadas em recursos controlados e compreendidas no Zoneamento Agrícola de Risco Climático (ZARC) – Resolução CMN nº4.235, de 2013.



dia 5/9/2013, indicam que o Brasil teve, na última safra, 5,5 milhões de hectares segurados, ou seja, apenas 7,9% da área plantada total, que foi de 69 milhões de hectares.

As informações prestadas indicam que as operadoras de seguros de vida administram seus portfólios com 100% do risco; seguradoras de automóveis, praticamente com 90% do risco do negócio; no seguro rural, 10% é das seguradoras e 90%, das resseguradoras. Tal situação faz com que o prêmio seja mais alto e necessite de intervenção, de alguma forma, estatal.

Os dados apresentados indicam que, para cobrir 100% da lavoura brasileira, seria necessário um aporte de aproximadamente R\$ 4 bilhões, que – em tese – poderiam ser divididos entre o setor público e privado.

Os técnicos julgaram que seria uma quantia absolutamente pequena para um país que tem faturamento anual no setor agropecuário da ordem de R\$ 250 a R\$ 300 bilhões. Portanto, seria montante insignificante, e o que faltaria para resolução do problema seria uma decisão política.

Talvez seja razoável supor que o seguro rural também não se expande no país justamente por oposição ou comodidade dos atuais beneficiários das renegociações de dívida rural, dado que estas acabam tendo condições muito mais benevolentes que a de um seguro atuarialmente equilibrado, ainda que subsidiado pelo Tesouro Nacional.

Igualmente, a falta da implementação do fundo de catástrofe, de que trata a Lei Complementar nº 137, de 2010<sup>72</sup>, é um fator limitante à estruturação do seguro rural no país porque, dessa forma, o prêmio do seguro pode ficar tão alto, que levaria o instrumento à condição proibitiva. Ficando somente o risco para administração das seguradoras, sem suplementação de prêmio, as taxas a serem cobradas tornariam o modelo inviável em face do risco. O Congresso Nacional aprovou autorização para a União aportar recursos orçamentários e R\$ 4,0 bilhões em títulos públicos no referido fundo. Mas segundo se alega, até hoje não foram integralizados os recursos adequados para viabilizar o fundo de catástrofe.

---

<sup>72</sup> A Lei Complementar nº 137, de 2010, *autoriza a participação da União em fundo destinado à cobertura suplementar dos riscos do seguro rural; altera dispositivos da Lei nº 10.823, de 19 de dezembro de 2003, da Lei Complementar nº 126, de 15 de janeiro de 2007, do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, do Decreto-Lei nº 261, de 28 de fevereiro de 1967, e da Lei nº 4.594, de 29 de dezembro de 1964; revoga dispositivos da Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, da Lei nº 10.823, de 19 de dezembro de 2003, e do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966; e dá outras providências.*

## 6.6 Individualização de garantia de operações do Pronaf

Na mesma linha do tópico anterior, poder-se-ia pensar em uma diferenciação até mais ampla para operações do Pronaf, a depender da região.

O Decreto nº 8.178, de 27 de dezembro de 2013, que *autoriza a concessão de rebate em operações de crédito rural contratadas ao amparo do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf e do Programa de Geração de Emprego e Renda Rural Familiar – Proger Rural Familiar* pode ser destacado para qualificar o argumento.

Por esse Decreto, o Governo Federal autorizou a concessão de rebate de até 65%, limitado a R\$ 1.750,00, sobre o saldo devedor atualizado para liquidação das operações de crédito rural de investimento e custeio ao amparo do Pronaf, contratadas até 30 de junho de 2008, e do Proger Rural Familiar, contratadas de 26 de junho de 2003 a 28 de junho de 2004, que estavam em situação de inadimplência em 22 de novembro de 2011, cujo saldo devedor atualizado fosse de até R\$ 10 mil em 30/12/2013.

O Governo Federal estimou que o número de operações de crédito de até R\$ 10 mil contratadas até 30 de junho de 2008, que não foram quitadas, chega a 472.749. Deste total, 247.334 seriam do Grupo “B” do Pronaf. Com a medida, espera-se abrir oportunidade para que até 263 mil unidades familiares de produção de baixa renda voltem a contratar financiamentos do Pronaf<sup>73</sup>.

A base legal do Decreto foi os arts. 1º e 5º-A da Lei nº 8.427, de 27 de maio de 1992<sup>74</sup>. Medida similar foi tomada por meio da Lei nº 12.249, de 2010, que remitiu

---

<sup>73</sup> <http://www.agrolink.com.br/noticias/ClippingDetalhe.aspx?CodNoticia=190649>. Acesso em 10/1/2013.

<sup>74</sup> **Art. 1º** Fica o Poder Executivo autorizado a conceder, observado o disposto nesta Lei, subvenções econômicas a produtores rurais e suas cooperativas, sob a forma de:

I – equalização de preços de produtos agropecuários ou vegetais de origem extrativa;

II – equalização de taxas de juros e outros encargos financeiros de operações de crédito rural.

§ 1º Consideram-se, igualmente, subvenção de encargos financeiros os bônus de adimplência e os rebates nos saldos devedores de financiamentos rurais concedidos, direta ou indiretamente, por bancos oficiais federais e bancos cooperativos.

§ 2º O pagamento das subvenções de que trata esta Lei fica condicionado à apresentação pelo solicitante de declaração de responsabilidade pela exatidão das informações relativas à aplicação dos recursos, com vistas no atendimento do disposto no inciso II do § 1º do art. 63 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

.....  
**Art. 5º-A.** Fica o Poder Executivo autorizado a conceder subvenções econômicas na forma de rebates, bônus de adimplência, garantia de preços de produtos agropecuários e outros benefícios a agricultores familiares, suas associações e cooperativas nas operações de crédito rural contratadas, ou que vierem a ser contratadas, com as instituições financeiras integrantes do Sistema Nacional de Crédito Rural no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf.

dívidas decorrentes de operações de crédito rural, cujos saldos devedores na data de publicação da Lei, atualizados pelos encargos financeiros contratuais aplicáveis para a situação de normalidade, excluídos os bônus, eram de até R\$ 10 mil, com fontes FNE, FNE mistas, Pronaf e com fonte com risco da União.

O que chama a atenção aqui não é nem a polêmica que poderia ser criada por causa da diferença de tratamento legislativo, uma vez que a medida foi tomada por meio de decreto e não de lei.

A Lei nº 8.427, de 1992, trata, de fato, do instrumento equalização de taxas poder ser utilizado e não de sua efetiva aplicação, que – em regra – demanda lei autorizando a assunção da despesa ou do prejuízo. Tal situação ocorreu, por exemplo, quando da edição da Lei nº 12.249, de 2010.

O Decreto nº 8.178, de 2013, determina, em seu art. 2º, que os custos decorrentes do rebate sejam assumidos pelo FNO, FNE e FCO para as operações lastreadas em seus recursos e pela União nas operações com as demais fontes de recursos.

O que se chama a atenção, portanto, é para o fato de que uma medida dessa poderia ter grandes consequências fiscais se tramitasse por projeto de lei ou medida provisória, uma vez que haveria muitas emendas e um grande impacto político para ampliar as condições econômicas. Em outras palavras, a utilização do Decreto, passível de discussão, evitou um processo de disputa política pelos parâmetros, o que poderia ampliar as consequências fiscais.

Portanto, para pequenos empréstimos, como parece ser o caso, nada mais razoável do que estruturar um modelo próprio para evitar que as operações cheguem ao *status* de inadimplência e sejam tratadas no bojo de todo o crédito rural.

## **6.7 Política diferenciada para o Nordeste**

As condições específicas recomendariam a existência de uma política diferenciada para a Região Nordeste, ou talvez, para região da Sudene como um todo. Há, de fato, grande instabilidade climática, condições desfavoráveis de solo de certos biomas, sobretudo do semiárido, problemas de difusão de tecnologia, limitado nível de escolaridade do produtor rural, e problemas de comercialização, caracterizado por deficiência na estruturação da cadeia produtiva.

Há necessidade de sinergia de um conjunto amplo de medidas. Mas sob o aspecto do crédito rural, talvez seja prudente que o Benefício Garantia Safra seja repensado para dar maior garantia aos produtores da Região. Seria uma tarefa hercúlea, mas poderia dar bons frutos porque haveria a segmentação dos tomadores de crédito considerando as peculiaridades do Nordeste. Poder-se-ia imaginar, como ponto de partida, que o crédito rural tivesse como garantia o **Benefício Garantia Safra** para produtores do Nordeste, que agricultores do Pronaf de outras regiões utilizassem o **Proagro**, e que os demais produtores, até o limite passível de renegociação, utilizassem o **seguro rural ou outra garantia**.

## 6.8 Aplicação dos recursos dos Fundos Constitucionais

Desde a criação dos fundos regionais, houve mudanças sociais e econômicas profundas no País. A região Centro-Oeste apresenta municípios com altíssimos padrões, mas esses ainda são elegíveis para acesso a crédito diferenciado, com taxas e condições favoráveis.

As Tabelas 1.1 a 1.6 (apresentadas no início deste texto) levam à reflexão de que as diferenças de perdas entre as modalidades de empréstimos demandariam um redesenho das fontes de financiamento. Em outras palavras, as Regiões Nordeste e Norte ainda estão necessitando de um investimento mais robusto do que o Centro-Oeste, por exemplo. E, talvez, algumas cidades dessa Região não precisem mais receber recursos dos Fundos, que podem passar a ser aplicados em outras regiões ou mesmo em outras localidades da mesma região, mais necessitadas.

Adicionalmente, a Região Centro-Oeste experimentou grande avanço produtivo no setor agropecuário.

Uma análise do Valor Bruto da Produção (VBP) dos principais produtos agrícolas leva a pensar que a Região Centro-Oeste tenderia a caminhar para um nível de tratamento de um ente de desenvolvimento maior. Em 2012, tomando dados anualizados parciais deste ano, o País apresentava um VBP de R\$ 207,5 bilhões<sup>75</sup>, sendo que as regiões Sudeste, Centro-Oeste e Sul juntas respondiam por 81% do valor da produção (vide Tabela 7.1).

---

<sup>75</sup> Valor sujeito a revisão, não é parâmetro fechado. Difere do VBP anterior por se referir à abrangência distinta.

**Tabela 7. 1 – Valor Bruto da Produção, Brasil, 2009 a 2012***Em bilhões de reais e em porcentagem*

Região/Ano	2005	%	2006	%	2007	%	2008	%
<b>N</b>	6,95	4,66%	6,53	4,39%	7,23	4,27%	6,87	3,54%
<b>NE</b>	18,34	12,30%	19,57	13,15%	19,95	11,78%	20,03	10,32%
<b>SE</b>	45,77	30,70%	50,13	33,66%	50,61	29,89%	53,77	27,72%
<b>S</b>	31,41	21,07%	34,60	23,24%	45,44	26,84%	50,73	26,15%
<b>CO</b>	34,44	23,11%	25,66	17,24%	31,80	18,78%	46,86	24,15%
<b>BRASIL</b>	<b>149,06</b>		<b>148,90</b>		<b>169,30</b>		<b>194,00</b>	

Região/Ano	2009	%	2010	%	2011	%	2012	%
<b>N</b>	7,72	4,17%	7,86	4,13%	6,54	2,98%	6,69	3,22%
<b>NE</b>	19,36	10,46%	18,75	9,84%	21,94	9,99%	25,23	12,16%
<b>SE</b>	51,98	28,07%	59,25	31,09%	68,86	31,34%	67,22	32,40%
<b>S</b>	44,96	24,28%	50,31	26,40%	54,56	24,83%	46,84	22,58%
<b>CO</b>	42,56	22,98%	40,03	21,00%	50,96	23,19%	53,99	26,02%
<b>BRASIL</b>	<b>185,17</b>		<b>190,59</b>		<b>219,74</b>		<b>207,45</b>	

Origem: AGE/Mapa Fonte: IBGE – LSPA, junho/2012; FGV – Preços Recebidos pelos Produtores, média anual para os anos fechados, e para 2012 preços de *janeiro a fevereiro de 2012*. Adaptação própria.

Sem dúvida alguma, repensar a aplicação dos recursos dos Fundos Constitucionais e mesmo a necessidade de existência de apoio diferenciado é uma tarefa política das mais sensíveis em qualquer federação, mas a questão está sempre no centro de tensão dos processos de renegociações de dívidas rurais no País e o Congresso Nacional parece ser o palco adequado para discutir a matéria.

## 6.9 Regras para se evitar infinitas renegociações de dívida rural

Há uma perda de credibilidade no processo de renegociação quando uma mesma dívida pode ser repactuada por sucessivas leis, com benefícios progressivos. Isso acaba induzindo o mutuário a pensar que pode voltar a inadimplir no futuro de modo a forçar nova renegociação. No limite, pode provocar a justa reclamação dos adimplentes que venderam seus ativos para pagar dívidas e que estariam pagando mais do que os inadimplentes. Nenhuma negociação poderia deixar o pagador contumaz em situação pior.

Deveria se tentar uma conciliação administrativa e há quem defenda que procedimento célere deveria ser criado para essa finalidade, com prazo e reanálise da capacidade de pagamento dos mutuários. As condições de prorrogação automática de crédito previstas no Manual de Crédito Rural deveriam conter parâmetros os mais objetivos possíveis.

Um controle das causas do inadimplemento deveria ser mais bem monitorado para que não ocorra enquadramento de todo tipo de dívida para todo porte de produtor rural a cada frustração de safra por evento natural.

Uma possível estratégia seria pensar em um tipo de *Raining Day fund*, no qual os produtores rurais fossem obrigados a contribuir para um fundo nos anos de boa safra, na proporção de suas rendas ou na proporção do crédito tomado em períodos anteriores. Tal fundo seria usado para criar mecanismos para financiar socorros em crises futuras. Dado que o dinheiro dos agricultores estaria no fundo, esses teriam incentivos a conter o universo de produtores beneficiados por socorro, seja promovendo a utilização de boas práticas produtivas, seja evitando a ação de oportunistas. Araújo (2011) discute mecanismo semelhante. Segundo o autor, na Austrália há um mecanismo denominado *Farm Management Deposits (FMD)*, cujo princípio básico é captar depósitos espontâneos dos agricultores e remunerar esses depósitos a taxas de mercado. Os agricultores poderiam utilizar recursos desse fundo em situações de dificuldades financeiras: frustrações de colheitas, volatilidade de preços e renda e inadimplência junto aos bancos.

#### **6.10 Aprimoramento da governança na gestão do crédito rural**

A criação de uma câmara temática, formada por entes públicos e privados, poderia contribuir para construção de políticas estratégicas para um novo modelo de financiamento rural no país. Seria uma forma de criar um ambiente para propor novas soluções para o modelo de financiamento rural, que, concernente a renegociações, dá mostra de exaustão.

Tal fórum poderia canalizar um diálogo organizado entre o setor privado e o setor público, gerar modelo de confiança e construção de instrumento com sinergia para obtenção de maior eficácia.

Por exemplo, não resta dúvida de que o Bacen é uma importante instituição reguladora do crédito rural no país. A competência da autarquia é reconhecida em todos os campos de atuação, sendo padrão de referência institucional e corporativa no setor público brasileiro. No entanto, nos reiterados processos de renegociação, a instituição não dispunha de dados acerca da inadimplência, abrangência e reais causas do problema. O próprio Bacen informou que desenvolveu um novo sistema, o Sicor, que estaria apto a controlar todas as etapas da evolução das operações de crédito rural

contratadas a partir de 1º/1/2013 (contratação, prorrogação, renegociação, baixa para prejuízo e operações inscritas em Dívida Ativa da União – DAU). A estruturação do sistema de crédito rural não cabe exclusivamente ao Bacen, mas seria difícil imaginar que a gestão de informações pudesse ser feita eficientemente por outra instituição.

O Mapa, em articulação com a Conab, com o IBGE e a Embrapa, poderia liderar uma plataforma para aprimorar a construção de um zoneamento agroclimático em que ferramentas para evitar plantio de maior risco fossem implantadas.

O MDA poderia desenvolver uma política para dotar os produtores da agricultura familiar de condições de contratarem, pelo menos um tipo de seguro (Proagro, por exemplo), e aprimorarem estratégias para comercialização de produtos agrícolas nesse segmento.

Ao MI poderia caber a dura tarefa de buscar uma reestruturação do Benefício Garantia-Safra e sua compatibilização com o Auxílio Emergencial Financeiro, que tem uma característica pós-desastres. Talvez a concatenação de ambos os programas poderia criar uma nova dinâmica para o financiamento para a Região Nordeste.

Tanto o MF quanto a Casa Civil teriam papel crucial para dimensionar os impactos econômico-fiscais e políticos das propostas a serem levadas a cabo.

Em um sentido amplo, mesmo os estados, por meio de suas secretarias de agricultura, por exemplo, poderiam contribuir na elaboração de um plano integrado de produção complementar ao zoneamento agrícola, assim como apoiar e fiscalizar as ações para desenvolvimento do financiamento agrícola. Tal função poderia reduzir o atrito entre os entes envolvidos e garantir a preservação dos modos produtivos de cada região, o que poderia considerar as peculiaridades produtivas.

A CNA já deu vários exemplos de ser um elemento fundamental do sistema produtivo no país e de contribuir no aprimoramento da gestão das cadeias produtivas, não só na organização representativa do sistema. Sua contribuição na estruturação da metodologia de cálculo do PIB agrícola e da Plataforma de Gestão Agropecuária (PGA) são dois exemplos que podem ser destacados. Outras organizações de produtores poderiam se engajar na causa também. Igualmente, a Confederação Nacional de Trabalhadores na Agricultura (CNTA) e outros segmentos sociais podem vir a ser chamados para participar de uma nova gestão do crédito rural.

O Tribunal de Contas da União (TCU) ampliou sua importância pós-Constituição de 1988, não só em face de o Estado brasileiro ter se institucionalizado muito mais, mas também pela percepção de melhoria no desempenho de suas atividades pela sociedade brasileira. Nesse sentido, talvez, até mesmo a instituição poderia prestar um serviço relevante nessa matéria. Uma auditoria operacional do TCU teria o condão de prevenir a concessão de eventual crédito rural inapropriado.

## **7 COMENTÁRIOS, CONCLUSÕES E OBSERVAÇÕES FINAIS**

A seção 1 caracteriza o problema das infundáveis renegociações de dívidas oriundas de operações de crédito rural como um processo em que estão presentes alto custo, reiteradas rodadas de renegociação, tensionamento político e ineficiência econômica. Ademais, apresenta a dimensão do crédito rural e traça os objetivos do trabalho.

A seção 2 apresenta razões para concessão do crédito rural em condições mais favoráveis, categorias de riscos envolvidas nos financiamentos e razões para se proceder a renegociações de dívidas rurais. São argumentos de cunho empírico e teórico que têm como tônica a manutenção de condições de produção com eficiência e manutenção da capacidade de pagamento dos produtores em caso de fenômenos aleatórios que inviabilizem o pagamento das dívidas rurais.

A seção também discute que o processo sucessivo de repactuação de dívidas rurais não produz melhoria de bem estar para a sociedade, em face de ineficiência. Assim, entendeu-se que a política pública não leva a sociedade ao mais alto nível de bem estar social.

A seção 2 também avalia razões pelas quais o país adota políticas públicas que levam a sociedade a uma posição de perda de bem estar. Entre as possíveis causas, destacam-se problema de informação assimétrica, falta de consenso político para escolha de aplicação eficiente dos recursos, presença de forte *lobby* agrícola, perda de oportunidade para redução de desigualdades regionais e sociais, tendência ao rápido esgotamento das fontes de financiamento ainda disponíveis.

Em face dessas ponderações, entendeu-se que o processo de renegociação de dívida rural é ineficiente, sendo necessária a construção de um novo modelo de financiamento da produção agropecuária, em que o refinanciamento seja eventual, pontual e excepcional.



A seção 3 traçou um breve histórico do modelo de financiamento rural no Brasil, partindo de panorama em que havia recursos à vontade (vide Gráfico 3) e assunção de risco pela União, passando pela desindexação dos financiamentos, estabilização da economia do país (que reduziu as incertezas no planejamento produtivo), pela priorização no fim de aporte direto de recursos do Tesouro Nacional, até se chegar à reestruturação para o modelo atual. As características principais desse modelo são: empréstimos a taxa de juros efetivas fixas e moderadamente baixas, estabelecidas previamente a cada safra; possibilidade de refinanciamento, em casos de incapacidade de pagamento pelo produtor rural e melhoria de gestão pelo Estado dos recursos disponíveis para financiamento das safras.

A seção 4, por seu turno, fez uma resenha das principais legislações que tratam de renegociação de dívidas rurais no Brasil, começando pelo processo que ficou conhecido como Securitização, passando pelo Pesa, Recoop, renegociação de dívidas dos Fundos Constitucionais, do Pronaf, da Região Norte e Nordeste, até a mais recente renegociação da Lei nº 12.844, de 2013, e alterações. São apresentadas as condições de repactuação de cada legislação, o número de operações passíveis de atendimento, os valores envolvidos, o custo estimado do processo, a abrangência das renegociações, entre outras informações, conforme disponibilidade de informações.

A seção 5 procura abordar os principais argumentos utilizados nas renegociações de dívidas rurais, sob uma perspectiva crítica, e chega, entre outras, às seguintes observações e conclusões, que podem auxiliar na construção de proposta de aprimoramento do modelo de financiamento rural no país:

1. A redução das desigualdades sociais parece ser um tema mais sério e estrutural que depende de atuação mais ampla do Estado, não sendo o crédito rural e a renegociação de dívidas agrícolas o instrumento adequado para lidar com esse problema;
2. A tese de defesa do pequeno produtor rural é utilizada como foco, mas há uma considerável ampliação das condições de renegociação para atender também a produtores de maior porte;
3. Como a referência legal adotada para fins de enquadramento nas renegociações é o valor originalmente contratado, os valores efetivamente renegociados são muito mais elevados;
4. O argumento de a seca atingir a todos igualmente milita no sentido de haver melhoria das condições de refinanciamento e, em consequência, gera oportunidade para agentes praticarem *rent seeking* e para o surgimento de *free rider*;

5. A assimetria de tratamento aos mutuários adimplentes, que não têm os mesmos benefícios endereçados aos inadimplentes durante as renegociações distorce os incentivos econômicos;
6. A ponderação de que execução em massa das propriedades rurais no Nordeste não seria, de fato, solução para a questão, e que a construção de infraestrutura poderia ser mais adequada para lidar com os efeitos da seca;
7. A estratégia mais adequada ao aumento de gasto fiscal com subsídios para fazer frente aos praticados por outros países seria mesmo agir nos fóruns internacionais para redução de subsídios agrícolas, liberação de mercados e vedação de barreiras não-tarifárias e aproveitar as vantagens comparativas e competitivas da agricultura brasileira;
8. A comparação de perdão concedido a países africanos com anistia de dívidas rurais não guarda paralelismo, uma vez que essa última apresenta custo fiscal elevado ao passo que a primeira, em regra, não causa impacto nas contas públicas e envolve questões de geopolítica de difícil mensuração;
9. A comparação do custo de renegociação de dívidas rurais com subsídios para certos setores mostra-se complexa, além de ser matéria de natureza predominantemente política;
10. A assunção de custos excessivos pelo Estado não parece ser razoável, em consonância com a analogia ao princípio da *reserva do possível*.

Nesse sentido, entendeu-se que o processo de renegociação recorrente de dívidas rurais no país mostra-se uma afronta à teoria dos incentivos, já que há desincentivo ao pagamento em dia e, por outro lado, um incentivo a se esperar uma nova renegociação de dívidas rurais no futuro. Tal situação limita estratégias mais eficientes de proteção ao risco, como a diversificação, e uma mais rigorosa avaliação dos perigos dos empreendimentos, e leva o Estado a ser um sócio às avessas, participando somente dos prejuízos.

Por fim, a seção 6 apresentou algumas ideias complementares que podem vir a ser utilizadas na discussão de um novo modelo de financiamento rural no país, envolvendo tanto questões tecnológicas, econômicas, sociais e de gestão do sistema.

Mais do que simplesmente fazer críticas, talvez, o ponto de partida deve ser a busca de parâmetros objetivos para solução econômica, social e sustentável para concessão de crédito rural e agrário. Para que se previna o infundável processo de renegociação da dívida rural, é necessária a reestruturação de todo o modelo de financiamento via crédito rural, que contemple:

1. Criação de zoneamento agro-florestal para parametrização da concessão de crédito rural, em que houvesse rígida análise da aptidão e viabilidade do financiamento da cultura analisada. Os zoneamentos existentes não têm sido suficientes para evitar o processo de renegociação de dívidas rurais;

2. Especificação de parâmetros essenciais passíveis de renegociação (limite de dívida a ser enquadrada, abrangência geográfica e fontes elegíveis): com conhecimento prévio de tais regras. Com a escolha de tais parâmetros em lei, por exemplo, haveria elevação significativa do ônus argumentativo, o que poderia contribuir para se evitar a assunção de custo fiscal indesejável. A crítica acerca da credibilidade da fixação *ex-ante* de uma regra que poderia ser revogada *ex-post* pode ser elidida no sentido de que tal medida amplia o custo político, principalmente havendo oposição do Governo Federal;
3. Exigência de garantias mais firmes na concessão de crédito rural que possa ter reflexos fiscais para o Estado: o crédito rural gera custos direta ou indiretamente para a União. Como consequência, só deveria ser concedido com a existência de garantia firme, que protegesse todos os envolvidos, até o limite previamente conhecido como de responsabilidade da União. Por exemplo, pode-se imaginar exigência de instrumento como o Benefício Garantia-Safra, com ajustes em seus limites, para produtores da área de abrangência da Sudene, de contratação de Proagro pelo produtor do Pronaf e de seguro rural para os demais produtores, ou, para qualquer dos tipos de produtores, a adoção da garantia que lhe for mais conveniente. A Resolução CMN nº 4.235, de 2013, está em linha com essa proposta para recursos controlados. De certo modo, seria o desenvolvimento de um sistema de seguro rural para o financiamento da agricultura brasileira;
4. Fomento à formação de fundo de reserva administrado pelos produtores rurais para fazer frente a risco na colheita, volatilidade de preços e outros problemas. Um fundo com a ideia positiva do *Raining Day fund* americano ou do *Farm Management Deposits* australiano poderia ser um ponto de partida para criação do mecanismo;
5. Aprimoramento da governança corporativa na gestão do crédito rural: a título de exemplo, poder-se-ia pensar na criação de uma câmara temática ou outro comitê, que agregasse os setores público e privado (organizações de produtores e trabalhadores rurais), organizações não-governamentais e outros entes da sociedade civil para agir como instrumento consultivo e propositivo na área de crédito rural;
6. Prestação de informações tempestivas e adequadas: com base em orientação correta sobre os limites passíveis de renegociação, poderia haver um processo de indução aos produtores a fazerem sua própria proteção, via seguro rural, diversificação ou mesmo menor exposição ao risco;
7. Garantia à ampla transparência, com apresentação dos valores envolvidos nas renegociações, número de operações atendidas, abrangência geográfica, porte dos produtores atendidos, custo fiscal, etc. Igualmente importante seria a disponibilização para os produtores de evolução histórica do saldo devedor para que seja possível a aferição correta do passivo a ser renegociado. Tais medidas poderiam contribuir para evitar informações assimétricas e fomentar que o processo de renegociação fosse eventual, pontual e excepcional;

8. Estabelecimento de parâmetros mais objetivos para prorrogação automática dos financiamentos rurais (MCR 2-6-9) em caso de sinistros naturais generalizados;
9. Recálculo das parcelas de dívida rural deve ser feito com base na capacidade fática de pagamento de cada mutuário: regra de viabilização da renegociação. Atualmente, com a aprovação de determinada lei, um mutuário passa a ter o direito, por exemplo, de pagar seu passivo em 10 anos, com três de carência e taxa de juros de 3% ao ano. Essas condições não estão atreladas à real capacidade de geração de receitas e, em consequência, de pagamento do mutuário. Da mesma forma, o recálculo de dívidas deve ser um processo transparente e com parâmetros objetivos;
10. Proibição de condições de renegociação mais favoráveis aos inadimplentes em comparação com os adimplentes: prazo para pagamento, carência, taxa de juros, rebate e bônus de adimplência para pagamento de parcela em dia, por exemplo;
11. Adoção de condições diferenciadas para cada tipo de mutuário: uma para aqueles que se tornam inadimplentes após renegociações anteriores; outra para *novos* inadimplentes; e outra para os adimplentes (em situação de normalidade). Regras claras levariam a um maior estímulo ao cumprimento dos contratos assumidos, porque os benefícios seriam diferenciados;
12. Proibição para que mutuários que estejam próximos à liquidação de sua dívida rural possam refinanciar pelo prazo de reabertura da renegociação: tal medida representa um temperamento à concessão irrestrita das condições oferecidas aos inadimplentes porque, nesse caso, tal situação representa uma afronta ao interesse público. Não faria sentido um mutuário que falta dois anos para encerrar seu contrato poder ser contemplado com uma renegociação que ampliasse seu prazo de pagamento, com significativas perdas fiscais para o Estado;
13. Política diferenciada para o Nordeste ou para a região de abrangência da Sudene: possível redimensionamento do Benefício Garantia-Safra e uso mais efetivo do Auxílio Emergencial Financeiro poderiam ser alternativas;
14. Investimento na capacidade de armazenagem e integração da estratégia de distribuição da produção no país: há grande déficit de capacidade estática em regiões que são consumidoras líquidas, o que acaba pressionando o crédito rural para produção fora de estratégias que podem ser consideradas ótimas;
15. Redimensionamento da distribuição e aplicação dos recursos dos Fundos Constitucionais: juntamente com a reforma tributária, é um tema muito sensível na arena federativa;
16. Redução de desperdício de alimento como forma de evitar perda de parte do crédito rural: com menos perda de produtos, o volume de financiamento pode ser reduzido ou, igualmente importante, pode haver ampliação da produção com mesmo volume de crédito;

17. Adoção de protocolo sócio-ambiental: exigência de avaliação e gerenciamento de riscos ambientais e sociais na concessão de crédito rural para se evitar exposição de produtores à situação de vulnerabilidade e proteção ao meio ambiente;
18. Adoção de padrões de produção e consumo mais sustentáveis: integração dos sistemas, uso de reciclagem, melhoria das dietas, redução de emissão de carbono na produção, etc;
19. Otimização dos mecanismos fiscais (gasto público, isenções fiscais, concessão de crédito presumido, ...): dentro de um contexto macroeconômico amplo, os setores acabam atuando por partes e pressionando o Governo Federal a reformular característica do tributo incidente sob certo produto (PIS/COFINS, por exemplo), a reduzir taxa de juros de empréstimos para o setor, a adotar nova metodologia de crédito presumido. É fundamental que tais medidas sejam tomadas em um contexto de plena avaliação do impacto estratégico (econômico), produtivo e social;
20. Reforma tributária para se buscar a desoneração da produção e do trabalho e redução do custo Brasil;
21. Melhoria de infraestrutura e das condições de comercialização, sobretudo para os pequenos produtores.

A necessidade de propiciar maior garantia ao tomador de empréstimos e não só ao agente financeiro deve fazer parte da discussão do modelo de financiamento à produção via crédito rural, para que a obrigação imposta ao conjunto da sociedade seja revestida da maior legitimidade possível, o que – sem dúvida – exige um modelo mais eficiente, de menor impacto fiscal e mais justo, que reduza ao máximo a necessidade de um processo recorrente de renegociação de dívidas rurais.

## BIBLIOGRAFIA

Agrolink, **Agricultores familiares poderão sanar suas dívidas**. Disponível em: <http://www.agrolink.com.br/noticias/ClippingDetalhe.aspx?CodNoticia=190649>. Acesso em 10/1/2014.

Alexy, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

Araújo, P. F. C. de “Política de crédito rural: reflexões sobre a experiência brasileira”. **Texto para Discussão nº 37**. Brasília: Ipea, Cepal, 2011.

Banco Central do Brasil (Bacen). **Manual de Crédito Rural (MCR), Crédito rural, Legislação e Normas, Séries temporais**. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br>. Acesso em julho de 2013.

Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB), **Audiência Pública**, Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal, 12/4/2006.

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), **Agropecuária, Custos financeiros**, Disponível em: [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Areas\\_de\\_Atuacao/Agropecuaria/](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Areas_de_Atuacao/Agropecuaria/). Acesso em julho de 2013.

Barros, G. S. de C. “Política agrícola no Brasil: subsídios e investimentos”. Em: GASQUES, J.G., VIEIRA FILHO, J. E. R. & NAVARRO, Z. (orgs). **Agricultura brasileira – desempenho, desafios e perspectivas**. Brasília: Ipea, 2010.

Black, J. **Oxford Dictionary of Economics**. Editora: Oxford University Press, Oxford and New York, 2003.

Brasil. **Agricultura**, Mensagem ao Congresso Nacional, 2002.

Brasil. Ministério da Fazenda (MF), **Publicações**, Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/>. Acesso em julho de 2013.

Brasil. Presidência da República, **Legislação**. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/presidencia/legislacao>. Acesso entre janeiro de 2013 e fevereiro de 2014.

Burrell, A. **Explaining policy choices**, Lecture notes, mimeo, Wageningen University, 2007.

Cepea-USP/CNA **PIB do Agronegócio – Dados de 1994 a 2011**. Disponível em: <http://cepea.esalq.usp.br/pib/>. Acesso em 3/5/2013.

Coelho, C. N. 70 anos de política agrícola no Brasil (1931-2001). **Revista de Política Agrícola**, Brasília, DF, v. 10, n. 3, 2001.

Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal, Audiência pública – **Novo Seguro Agrícola para o país**, 5 de setembro de 2013. <http://www.senado.leg.br/atividade/comissoes/listaAudiencia.asp?cc=1307>. Acesso em janeiro de 2014.

Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), **Indicadores**, Disponível em: <http://www.conab.gov.br/>. Acesso em julho de 2013.

Dias, G. L da S. “A dificuldade de mudar: o caso da política agrícola brasileira”. Em: GASQUES, J.G., VIEIRA FILHO, J. E. R. & NAVARRO, Z. (orgs). **Agricultura brasileira – desempenho, desafios e perspectivas**. Brasília: Ipea, 2010.

Gasques, J.G. & Conceição, J.C.P.R de “Financiamento da agricultura – experiências e propostas”. Em: GASQUES, J.G. & CONCEIÇÃO, J.C.P.R. da (orgs). **Transformações da Agricultura e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2001.

Gasques, J.G. “Gastos públicos na agricultura”. Em: GASQUES, J.G. & CONCEIÇÃO, J.C.P.R. da (orgs). **Transformações da Agricultura e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2001.

Gasques, J.G., Verde, Oliveira, J. A. F. G de “Crédito Rural e estruturas de financiamento”. **Texto para Discussão nº 15**. Brasília: Ipea, 2004.

Gonçalves, W. **A verdade sobre os agricultores**, seção Opinião do Jornal Folha de S. Paulo, edição de 23 de agosto de 1999. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz23089910.htm>. Acesso em 5/2/2014.

Habermas, J. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Editora: Tempo Brasileiro, 2003.

Helfand, S.M. & Rezende G. C. de “A agricultura brasileira nos anos 1990: o impacto das reformas de políticas”. Em: GASQUES, J.G. & CONCEIÇÃO, J.C.P.R. da (orgs). **Transformações da Agricultura e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2001.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Levantamento Sistemático da Produção Agrícola – Sidra** Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/prevsaf/default.asp>. Acesso em janeiro de 2014.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), **Ipeadata**, Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/>. Acesso em julho de 2013.

Mata G. C. de “Crédito rural: caracterização do sistema e estimativas dos subsídios implícitos”. **Texto para Discussão nº 42**. Rio de Janeiro: Ipea, 1981.

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) **Dados Estatísticos**. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/vegetal/estatisticas>. Acesso em 3/5/2013.

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), **Política agrícola**, Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/politica-agricola>. Acesso em julho de 2013.

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), Valor Bruto da Produção, Principais Produtos Agrícolas, Brasil, posição de Junho de 2012. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/ministerio/gestao-estrategica/valor-bruto-da-producao>. Acesso em janeiro de 2014.

Ministério da Integração Nacional (MI), **Fundos regionais e incentivos fiscais contribuem para a redução das desigualdades regionais e ajudam o Brasil a crescer**, Brasília, Dezembro de 2012.

Ministério da Integração Nacional (MI), **Sistema de Informações Gerenciais – Resumo**, Brasília, Dezembro de 2010.

Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)**, Disponível em: <http://portal.mda.gov.br/portal/saf/programas/pronaf>. Acesso em julho de 2013.

Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC **Estatísticas de Comércio Exterior**. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/index.php?area=5>. Acesso em 3/5/2013.

Moyer, W & Josling, T. **Agricultural Policy Reform**, London, Havester Wheatsheaf, 1990.

Olson, M. **A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais**. São Paulo: EDUSP, 1999.

Oxfam. **Working For The Few – Political capture and economic inequality**. Disponível em: [www.oxfam.org](http://www.oxfam.org). Acesso em 20 de janeiro de 2014.

Ramos, S. Y. & Martha Júnior, G. B. **Evolução da política de crédito rural brasileira**. Embrapa Cerrados, Planaltina, DF, 2010.

**Revista Globo Rural** – Sangue nobre no rebanho, edição nº 333, julho de 2013.

Rezende G. C. de “A política agrícola e a diminuição do subsídio do crédito rural”. **Texto para Discussão nº 72**. Brasília: Ipea, 1985.

Rezende G. C. de “A política de crédito rural e a expansão agrícola dos cerrados”. Em: GASQUES, J.G. & CONCEIÇÃO, J.C.P.R. da (orgs). **Transformações da Agricultura e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2001.

Rezende G. C. de “Crédito rural subsidiado e preço da terra no Brasil”. Em: **Texto para Discussão nº 41**. Brasília: Ipea, 1981.

Rezende G. C. de “Crédito subsidiado e formação de capital na agricultura brasileira”. **Texto para Discussão nº 15**. Brasília: Ipea, 1980.

Secretaria do Tesouro Nacional (STN), **Dívida Pública: conceitos básicos e fatores determinantes**, Brasília, junho de 2002.

Senado Federal, **Atividade Legislativa**, Disponível em: <http://www.senado.gov.br/>. Acesso em julho de 2013.

Think, eat and save – reduce your footprint. **Reports**  
<http://www.thinkeatsave.org/index.php/be-informed/reports>. Acesso em 13/1/2014.

Verde, C. M. V. “O crédito rural e capacidade de pagamento do setor agrícola”. Em: GASQUES, J.G. & CONCEIÇÃO, J.C.P.R. da (orgs). **Transformações da Agricultura e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2001.

Wang, D. W. L., Escassez de Recursos, Custos dos Direitos e Reserva do Possível na Jurisprudência do STF, **Revista Direito GV**, São Paulo, 4(2), Jul-Dez 2008.